insurgência
revista de direitos e movimentos sociais

IPDMS INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS
PPGDH UnB

dossiê Poder Judiciário e Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais

v. 11 | n. 1
jan./jun. 2025



insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
volume 11, número 1, janeiro a junho de 2025
ISSN 2447-6684

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS)
e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB)

EDITOR RESPONSÁVEL
Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília)

COORDENAÇÃO EDITORIAL EXECUTIVA DESTE NÚMERO
Leonardo Evaristo Teixeira e Ricardo Prestes Pazello
(Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais)

COMISSÃO ORGANIZADORA DO DOSSIÊ
PODER JUDICIÁRIO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO CAMPO E NA CIDADE
Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais

CONSELHO CIENTÍFICO
Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília), Alfredo Wagner Berno de Almeida (Universidade do Estado do Amazonas), Ana Ester Ceceña (Universidad Nacional Autónoma de México), Ana Lúcia Pereira (Universidade Federal do Tocantins), Antonio Salamanca Serrano (Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México), Breno Marques Bringel (Universidade do Estado do Rio de Janeiro), Carlos Frederico Mares de Souza Filho (Pontifícia Universidade Católica do Paraná), David Sanchez Rubio (Universidad de Sevilla), George Andrew Meszaros (University of Warwick, Reino Unido), Jesús Antonio de la Torre Rangel (Universidad Autónoma de Aguascalientes, México), Joaquim Shiraishi Neto (Universidade Federal do Maranhão), José Geraldo de Sousa Júnior (Universidade de Brasília), Maria Tereza Sierra (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México), Norman José Solórzano Alfaro (Universidad Nacional, Costa Rica), Rachel Henriette Sieder (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México), Raquel Maria Rigotto (Universidade Federal do Ceará), Regina Facchini (Universidade Estadual de Campinas), Rita Laura Segato (Universidade de Brasília), Valeria Vegh Weis (Universidad de Buenos Aires e Universidad Nacional de Quilmes, Argentina), Conceição Paludo (*in memorian*), Enrique Dussel (*in memorian*).

PROJETO GRÁFICO
Anna Carolina Murata Galeb e Guilherme Cavicchioli Uchimura

CAPA
Colagem “Cartografias da resistência pelo direito à terra e moradia”, de Flávia do Amaral Vieira; adaptação de Guilherme Cavicchioli Uchimura

EDITORAÇÃO
Leonardo Evaristo Teixeira

DIAGRAMAÇÃO
Leonardo Evaristo Teixeira, Daniel Vitor de Castro, Carol Matias Brasileiro e Mariana Rocha Malheiros

CORPO DE PARECERISTAS

Ana Claudia Diogo Tavares (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Ana Lia Vanderlei de Almeida (Universidade Federal da Paraíba), Ana Paula Martins Hupp (Pontifícia Universidade Católica do Paraná), Carla Benitez Martins (Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira), Carol Matias Brasileiro (Universidade Federal de Minas Gerais), Emannuela Gava Caciatori (Universidade Federal de Santa Catarina), Erika Macedo Moreira (Universidade Federal de Goiás), Geraldo Miranda Pinto Neto (Universidade do Estado de Minas Gerais), Helga Maria Martins de Paula (Universidade Federal de Jataí), Hugo Belarmino de Morais (Universidade Federal da Paraíba), José Jaime Freitas Macedo (Universidade Federal do Vale do São Francisco), Leonardo Evaristo Teixeira (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Luiz Otávio Ribas (Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais), Maria José Andrade de Souza (Universidade Federal do Oeste da Bahia), Mariana Malheiros Rocha (Universidade Federal do Paraná), Mariana Trotta Dallalana Quintans (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Pádua Fernandes (Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado), Pedro Pompeo Pistelli Ferreira (Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais), Phillipe Cupertino Salloum e Silva (Universidade Federal de Jataí), Tchenna Fernandes Maso (Universidade Federal do Paraná), Urânia Flôres da Cruz Freitas (Universidade de Brasília).

PARECERISTAS AD HOC

Ana Maria Motta Ribeiro (Universidade Federal Fluminense), Antonio Sergio Escrivão Filho (Universidade de Brasília), Anna Carolina Lucca Sandri (Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais), Bárbara Gorski Esteche (Universidade Federal do Paraná), Bruna Stéfanni Soares (Universidade Federal da Paraíba), Cecília Café Baldani (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Clara Cirqueira de Souza (Universidade Federal de Minas Gerais), Daniel Jacobo-Marín (El Colegio de San Luis, México), Elaine Barbosa (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Esley Porto (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Fernanda Monteiro Cavalcanti (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Fernanda Maria da Costa Vieira (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Fernando Antônio de Carvalho Dantas (Universidade Federal de Goiás), Liliane da Silva Santos (Universidade Federal do Rio de Janeiro), Manuel Eugenio Gándara Carballido (Universidad Pablo de Olavide, Espanha; Universidade Federal do Rio de Janeiro), Mauricio Correia Silva (Universidade Federal Fluminense), Rodrigo de Medeiros Silva (Ouvidoria da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul), Taiana de Castro Sobrinho (Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro).

A **InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais**, ligada ao Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) e vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB), tem por objetivo difundir produção teórica inédita concernente à temática "direitos e movimentos sociais". Com a perspectiva de impulsionar a atividade de pesquisa desenvolvida com, por e para os movimentos sociais, mobilizando pesquisadoras e pesquisadores de todo o Brasil em diversas áreas temáticas, o IPDMS se propõe a veicular uma publicação, em formato de periódico internacional, que promova produções teóricas que estejam comprometidas com a construção de conhecimento crítico e libertador sobre o tema dos direitos e dos movimentos sociais, permitindo a elaboração criativa e engajada de análises e interpretações sobre os diversos assuntos que afetam o povo brasileiro e latino-americano. A Revista admite produções acadêmicas, políticas e artísticas relacionadas ao tema direitos e movimentos sociais, considerando como áreas de interesse as ligadas aos Grupos Temáticos (GTs) do IPDMS: 1 – Assessoria jurídica popular, educação jurídica e educação popular; 2 – Direito e marxismo; 3 – Pensamento crítico e pesquisa militante na América Latina; 4 – Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais; 5 – Gênero, sexualidade e direitos; 6 – Cidade e direitos; 7 – Mundo do Trabalho; 8 – Criminologia crítica e movimentos sociais; 9 – Observatório Sistema de Justiça; 10 – Observatório da mídia; 11 – Direito, criança e adolescente; 12 – Direito, memória e justiça de transição; 13 – Direito e relações raciais.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais | v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS
ISSN 2447-6684

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Sumário

Apresentação

Em defesa da pesquisa militante 11
InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais

Apresentação do dossiê "Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade" 21
Comissão organizadora do dossiê (Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais)

Diálogos InSURgentes

A ADPF 828 e a Mobilização do Direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto 37
Entrevista concedida por Diego Vedovatto a Maria Isabel Tancredo

“Se morar é um direito, ocupar é um dever”: entrevista com Maria de Lourdes Alves do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) 55
Entrevista concedida por Maria de Lourdes Alves a Mariana Trotta Dallalana Quintans

Dossiê "Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade"

Eixo 1 - Repressão aos conflitos fundiários no contexto da ditadura empresarial-militar brasileira

Comunidades remanescentes de quilombos em áreas ocupadas pelas Forças Armadas no Brasil (pós-1964): uma síntese desafiadora 73
Aline Caldeira Lopes

Ação Civil Pública - Indígenas do Rio Grande do Sul e a Ditadura: a contribuição da assessoria jurídica popular para a memória e justiça 97
Rodrigo de Medeiros Silva

Direitos Humanos em conflitos fundiários agrários: atuação do Judiciário fluminense no período da Ditadura empresarial-militar brasileira a partir do estudo do caso da Fazenda São Roque 119
Ana Claudia Diogo Tavares e Laura Garcia Gonzaga

Mecanismos de controle do Ministério Público Federal durante a ditadura civil-militar (1964-1985) 155
Ela Wiecko Volkmer de Castilho

Eixo 2 - Permanências autoritárias e conflitos no campo

Conflitos no campo brasileiro: uma análise geográfica a partir dos dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT 185
Paulo Alentejano, Lucas Siqueira, Roberta Lines e Emilly Fegalo Pires Matos

Os contornos da impunidade judicial: o processamento dos crimes de massacre contra camponeses no Sul e Sudeste do Pará 215
Gladstone Leonel Júnior, Camila Giron de Souza, Helena de Castro Dias, Amanda Bona e Maria José Andrade de Souza

O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais 237
Leonardo Evaristo Teixeira

Lavagem de terras: novidade sociojurídica das estratégias do capital 313
João Victor Venâncio Vasconcelos do Nascimento e Hugo Belarmino de Morais

Poder judiciário, grilagem de terras e conflitos no campo na Bahia 347
Mauricio Correia Silva

Poder Judiciário na Bahia e os conflitos fundiários: ações de desapropriação para fins de reforma agrária e discriminatórias de terras devolutas como duas cartas do mesmo baralho 391
Sara da Nova Quadros Côrtes e Cloves dos Santos Araújo

Eixo 3 - O Poder Judiciário na tensão das lutas populares

Oré Rogwatá: a luta dos povos indígenas contra a inconstitucionalidade do Marco Temporal 429
Juliana dos Santos Santana

Disputas pela cidade: o caso da Aldeia Maraka'ná 445
Rodolfo Liberato de Noronha, Julia Edviges Florentino Meireles e Guilherme Muniz de Oliveira

Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade 469
Débora Grama Ungaretti e Raquel Rolnik

Práticas Insurgentes pelo Direito à Moradia: panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro 511
Bruna Cardoso Ribeiro, Bruno Leonardo Frazão da Silva, Orlando Alves dos Santos Junior e Tarcyla Fidalgo Ribeiro

A Luta por Moradia (Digna) em Tempos de Pandemia: uma leitura crítica da "Campanha Despejo Zero" em Goiás 539
Isabela Caixeta Veiga e Wagner de Souza Rezende

Movimentos da justiça: elementos do cenário de judicialização dos conflitos agrários 569
Ayala Lindabeth Dias Ferreira, Diego Vedovatto, Talita Tatiana Dias Rampin e Antonio Sergio Escrivão Filho

A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas..... 601
Erika Macedo Moreira, Claudio Agatão Porto, Ueber Alves Souza e Ana Maria Motta Ribeiro

A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF..... 633
Eloísa Dias Gonçalves

Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª região..... 659
Mariana Trotta Dallalana Quintans, Francisco Trope da Silva Porto, Cecilia Café Baldani e Mariana Guimarães de Carvalho

Eixo 4 - Lutas territoriais na América Latina

La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Luchas históricas por el gobierno local y el orden territorial..... 691
Orlando Aragón Andrade

A tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán. Lutas históricas pelo governo local e pela ordem territorial..... 713
Orlando Aragón Andrade, com tradução de Leonardo Evaristo Teixeira e Mariana Rocha Malheiros

Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización 737
Claudia Yesica Fonzo Bolañez e Nicolás Salvi

Direitos dos camponeses na sentença Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos e de conscientização 769
Claudia Yesica Fonzo Bolañez e Nicolás Salvi, com tradução de Thatiane Mandelli

Palavras Andantes

Sobre a legislação que define as três áreas da economia..... 803
José Antonio Viera-Gallo, com tradução de Leonardo Evaristo Teixeira

A reforma agrária na América Latina: comentário à intervenção de Michel Gutelman..... 813
Ruy Mauro Marini, com tradução de Ricardo Prestes Pazello

Agruras e desventuras do liberalismo: ou o E.T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca) 823
Thomaz Miguel Pressburger

Liberalismo e reforma agrária: diálogo com Miguel Pressburger 837
José Antônio Peres Gediel

Em Defesa da Pesquisa

A tática eleitoral: as candidaturas do MST e a questão agrária nas eleições de 2022 849
Carol Matias Brasileiro

Entre Juízes e Coronéis: um diálogo jusliterário com o romance regionalista “O Tronco”, de Bernardo Élis 877
Victor Hugo de Santana Agapito

A reestruturação do capital e o sindicalismo de movimento social na pedagogia emancipatória e libertária freiriana 899
Rodrigo Camargo Barbosa

Temas Geradores

Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais 925
Cecília Café Baldani, Fhylipe Nascimento de Morais, Francisco Trope da Silva Porto e Mariana Trotta Dallalana Quintans

Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio 945
Leonardo Evaristo Teixeira

Poéticas Políticas

Cartografias da resistência pelo direito a terra e moradia 969
Flávia do Amaral Vieira

Fotoguerrilha: a luta por terra e moradia no território fluminense pelo olhar de Vinicius Ribeiro 973
Vinicius Ribeiro, com curadoria de Mariana Trotta Dallalana Quintans

Quilombo da Gamboa: a luta por moradia na cidade do Rio de Janeiro 989
Bernardo Riley, com curadoria de Mariana Trotta Dallalana Quintans

Reverências aos Pretos Velhos em um Quilombo capixaba: o 13 de maio no Centro de Orações São Jorge, no Sítio dos Crioulos, em Jerônimo Monteiro-ES 999
Thayla Fernandes da Conceição e Sthéfany Gomes Tiburso

Caderno de Retorno

Transformando o Mundo: as lutas do feminismo transnacional nos territórios e contra o neoliberalismo 1015
Maria Clara Borges Rodrigues

Massacres no campo e a responsabilidade do Sistema de Justiça Criminal em terras de conflito 1025
Carol Matias Brasileiro

Práxis de Libertação

Práxis de libertação do dossiê “Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade” 1035

1 Petição dos *amici curiae* da Campanha Despejo Zero para incidência na quarta tutela cautelar da ADPF 828
2 Decisão referendada da 4ª tutela provisória incidental na ADPF 828 (STF, nov. 2022)
3 Reclamação 57.538: incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada da comunidade do Banhado/São Paulo (DPE/SP)
4 Reclamação 70.727: incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada na Comunidade Vargem Grande/São Paulo (DPE/SP)
5 Decisão na Reclamação 76.745/São Paulo (STF, fev. 2025)
6 Incidência jurídica contra a remoção forçada da Aldeia Marakana: petição para encaminhamento de caso para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 (NAJUP Luiza Mahin)
7 Mobilização jurídica contra a remoção forçada nas cidades: petição para encaminhamento da reintegração de posse da ocupação do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 (NAJUP Luiza Mahin)
8 Cartilha da Resolução nº 510 do CNJ (NAJUP Luiza Mahin)
9 Modelo do Relatório da visita técnica da Comissão de Soluções de Conflitos (TJGO)
10 Como o movimento indígena “educou” o Poder Judiciário (Armazém Memória)
11 Incidência jurídica da APIB nas audiências de conciliação das ADIs 7582, 7583, 7586, ADC 87 e ADO 86 (Marco Temporal)
12 Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024) (NAJUP Luiza Mahin)
13 Relatório – Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO) (NAJUP Josiane Evangelista)
14 Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde (EKOA)
15 Sentença do Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil, de 14 nov. 2024 (Corte IDH)
16 Sentença do Caso da Silva e outros vs. Brasil, de 27 nov. 2024 (Corte IDH).

Em defesa da pesquisa militante

Leonardo Evaristo Teixeira

Na mesa *10 anos da revista InSURgência e a pesquisa militante* do X Seminário Nacional "Direitos, desigualdades, e movimentos sociais nas periferias do capitalismo", do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), que ocorreu na Universidade Federal de Jataí, em Goiás, entre os dias 16 e 19 de outubro de 2024, realizei uma fala *Em defesa da pesquisa militante* na qual, com algumas modificações, que nada alteram o seu sentido original, é trazida, aqui, como editorial do primeiro número de 2025 (v. 10, n. 1, jan./jun. 2025), em que se tem a publicação do dossiê *Conflito Fundiário e conflitos fundiários no campo e na cidade*, sob coordenação de Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais.

Apesar de termos realizado editorial em comemoração de uma década deste periódico insurgente na edição anterior, intitulado *10 anos de InSURgência: um viva à pesquisa militante e à defesa da luta e dos movimentos populares* (Teixeira; Uchimura; Pazello, 2024), mais que um ato comemorativo, o que se pauta é a necessidade de discutir a pesquisa militante, o que disputamos e seu compromisso ético.

Desejo a todas, todes e todos uma boa leitura não só deste Editorial, como também de todo dossiê, que, de forma inédita, foi realizado em parceria com os projetos de extensão universitários Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NAJUP/UFRJ), o Observatório Interdisciplinar e Assessoria em Conflitos Territoriais Extensão e Pesquisa da Universidade Federal da Paraíba (OBUNTU/UFPB) e o Observatório Fundiário Goiano da Universidade Federal de Goiás (OFUNGO/UFG); de modo a reafirmar o que aqui defendemos como pesquisa militante.

* * *

Em 1945, Patrícia Galvão, a Pagu, publicou um importante artigo na *Vanguarda socialista*, intitulado *Em defesa da pesquisa*. Ouso em apropriar, de certa forma, de seu termo e intitular minha fala como *Em defesa da pesquisa militante*.

Se nos ides de 1945 Pagu defendia a pesquisa com a finalidade de que servisse à libertação do ser humano, para valorização ou até a sua elevação;

contemporaneamente devemos avançar no debate que vem se acumulando no âmbito das pesquisas críticas, especialmente, na América Latina.

Para falar de pesquisa militante e para defendê-la, trago aqui a *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, vinculada ao Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), em parceria com o Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania, da Universidade de Brasília, na qual sou um dos editores junto a outras companheiras e companheiros. Em 2024, a revista completou seus 10 anos de existência. Ela é um exemplo de um espaço aglutinador que tem somado na consolidação de uma pesquisa militante, apoiada em uma política editorial que vem sendo construída colaborativamente junto aos associados e associadas do IPDMS. O que demonstra a InSURgência dentro de um projeto político de fazer pesquisa *com* e *para* os movimentos sociais.

Nestes 10 anos temos debatidos uma multiplicidade de assuntos, com destaque às temáticas de dossiês no campo das assessorias jurídicas populares, direito e marxismo, gênero, raça e classe, a luta pela terra e sobre a questão fundiária e socioambiental, a luta por direitos etc. Foram, até agora, 11 edições e 21 volumes, fruto de um compromisso ético junto aos movimentos sociais e a partir de pesquisadores militantes que vieram e vêm construindo voluntariamente a revista. Dessa forma, não se trata de um espaço qualquer, é um espaço político e acadêmico de discussão, fundado também na ética do pensamento militante.

É no marco comemorativo desses 10 anos de InSURgência, que gostaria de trazer uma breve reflexão acerca dessa tal pesquisa militante e fazer sua defesa, se é que seja necessário.

Alguns elementos para pensarmos a pesquisa militante

Antes de suporem que definirei *pesquisa militante*, não tenho essa pretensão. Seria reducionista de minha parte. Ao menos gostaria de apontar alguns elementos à reflexão:

a) por ser uma pesquisa não deve abandonar a sua cientificidade (e essa nunca foi sua pretensão, diga-se de passagem, e a obra do colombiano Orlando Fals Borda nos confirma isso[1]), embora devamos estar atentos para que não caíamos nos dogmas da pesquisa positivista, essa mesma pesquisa que é comumente

[1] Para informações do pensamento e pesquisa militante de Fals Borda, ver Bringer e Maldonado Bravo (2016).

ensinada nas faculdades, qualquer área que seja, e que tenta validar o conhecimento a partir de certo padrão de validade, especialmente do norte global. Edgardo Lander (2000, p. 10) a entende como a construção eurocêntrica do pensamento "que piensa y organiza a la totalidad del tiempo y del espacio, a toda la humanidad, a partir de su propia experiencia, colocando su especificidad histórico-cultural como patrón de referencia superior y universal";

b) um dos dogmas positivistas é a neutralidade, na qual a pesquisa militante não só abandona como também rechaça. Tal como Michel Löwy (2000) sustenta em *As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen...*, não é possível acreditar na alegoria de que o Barão de Münchhausen retirar-se-á de um atoleiro e a seu cavalo, no qual está montado, ao puxar seus próprios cabelos. Ou seja, não há neutralidade por mais objetivo que se possa ser, não há cisão completa e "pura" entre sujeito e objeto;

c) a pesquisa militante se diferencia por seu compromisso ético, por entender que não existe neutralidade e por assumir um lugar junto aos povos oprimidos. O compromisso ético é superar as formas de opressão, repressão e dominação dos povos; é libertar e sermos libertados da opressão e construirmos o novo através das possibilidades das incertezas. Fals Borda (2015, p. 243-244) ao explicar a ideia de compromisso afirma que se trata de uma ação do intelectual que, ao saber onde pisa, deixa a posição de simples espectador e se coloca a serviço da causa. Trata-se assim de um *compromisso-ação*, que articula convergir tanto o conhecimento teórico quanto com a práxis;

d) é também estética: Enrique Dussel (2018, p. 17 e ss.), em suas obras mais recentes, trabalhou com a questão da estética no âmbito da libertação. Enquanto pesquisadores/as militantes é imprescindível começarmos a pensar neste ponto. A estética não se resume ao que é belo, mas senão é um campo que é determinado pelo campo político; de modo a mostrar que a arte tem servido a fins políticos. Os muralistas mexicanos, por exemplo, conseguiram expressar uma história da tradição do povo oprimido, além de seu processo de libertação.

Diante destes pontos mencionados, por ser a produção de saberes uma trincheira onde os projetos antagônicos estão em disputa (Versiani; Jaumont, 2016, p. 417), a pergunta que me vem a cabeça é: o que estamos disputando?

O que disputamos?

A disputa é por corações e mentes, como nos ensinou Gramsci. No entanto, para chegarmos a esse fim, enfrentamos algumas dificuldades. A primeira delas é a não receptividade desse tipo de pesquisa dentro da academia; embora essa questão tenha se mudado nos últimos anos, com o aumento da complacência à nossa perspectiva, assim como com relação da abertura editorial a ela; e a revista InSURgência veio com esse propósito desde o seu surgimento.

A segunda é a disputa entre nós. O "nós" de quem fazemos pesquisas militantes individual ou coletivamente e dos nossos pares que também nos avaliam. As divergências podem ser e normalmente são metodológicas e/ou teóricas, embora possamos também incluir a delimitação do tema e/ou do objeto. Fazer pesquisa militante não tem receituário, é construída a partir das circunstâncias do pesquisador ou pesquisadora com relação ao objeto de sua pesquisa; e cujo objeto pode ser a própria vivência do pesquisador ou pesquisadora ou da causa ao qual está lutando e defendendo.

A terceira refere-se ao embate da pesquisa militante com o mundo e contra o que se pretende mudar, inclusive, no âmbito da institucionalidade. É usar os resultados parciais ou finais em favor dos oprimidos. Isso quase nunca é bem-visto pelo outro lado, que a todo custo tenta descredibilizar os dados, a pesquisa. Imagina o poder judiciário, que também pode fazer parte da elite latifundiária, decidir a favor dos movimentos que lutam pela terra? A disputa aqui é diferente da anterior porque ela também é ideológica e como nos lembra Löwy (2000, p. 10): "Para Marx, a ideologia é uma forma de *falsa consciência*, correspondendo a interesses de classe".

Portanto, são estes elementos que disputamos, a partir da pesquisa militante, para transformar a realidade dos povos oprimidos, *com* e *para* eles.

O fazer militante da pesquisa e um compromisso ético: pensando a partir da InSURgência e do IPDMS

O saudoso filósofo Enrique Dussel (2016, p. 172 e ss.), em *14 tesis de ética. Hacia la esencia del pensamiento crítico*, especificamente na *Tesis 13*, defendeu que os princípios éticos ou críticos possibilitam real e objetivamente a liberação dos oprimidos e excluídos, tratando-se uma dimensão *a priori* da práxis. Razão pela qual nos indicou um possível caminho para transformação da realidade – sem qualquer pretensão de que tal caminho seja algo dado.

Nesse sentido, Dussel apresenta três, digamos, etapas: 1) Através da crítica e sendo uma crítica negativa ao sistema moral, é que se cumpre o que Karl Marx escreveu na tese 11, nas *Teses sobre Feuerbach*, que o papel dos filósofos é interpretar para transformar a realidade. Se adequarmos a fala de Marx aos dias de hoje, não restringiria apenas aos filósofos, mas sem dúvida incluiríamos aquelas e aqueles que, a partir do pensamento crítico – inclusive nós do direito que buscamos usar o direito contra o direito, com o seu uso tático – criticam ou criticamos negativamente o sistema moral vigente com o fim de negar a negação afirmando-a enquanto estrutura e estruturante das injustiças. No entanto, é com o fazer humano em sua potencialidade e capacidade que temos a possibilidade de fazer e des-fazer mundos (Herrera Flores, 2005); ponto pelo qual chegamos ao segundo momento do filósofo argentino e radicado no México que trabalhou o 2) momento destrutivo dessa ordem moral por meio da transformação negativa; é o des-fazer desse velho mundo. Porém, não é suficiente, por ser necessário 3) o momento construtivo com a transformação positiva para criar o novo: uma nova ordem mais justa, cujos princípios éticos são as luzes que nos guiam a melhores mediações a partir da condição material, do que é legítimo, e do que é factível.

Com Dussel, encerro por aqui e volto à pesquisa militante. Sem dúvida a pesquisa militante encontra-se nesse primeiro momento crítico de negar a negação que falou Dussel, não se encerrando também aqui. A pesquisa militante parte do oprimido e com ele conscientemente é denunciado as injustiças! Bom, é isso que a InSURgência tem proporcionado historicamente enquanto periódico. Aliás, tem sido o espaço da crítica às injustiças e tem negado a atual ordem vigente em seus diversos dossiês e nas múltiplas publicações. Tem estado ao lado dos movimentos sociais. Recupero aqui a citação que realizamos junto a Guilherme Cavicchioli Uchimura e Ricardo Prestes Pazello no Editorial *10 anos de InSURgência: um viva à pesquisa militante e à defesa da luta e dos movimentos populares*, em que resgatamos editorial dos primeiros editores e editora da InSURgência – me refiro à Alexandre Bernardino Costa, Talita Rampim e Ricardo Prestes Pazello –, em 2015:

> A revista surgiu no momento de efervescência pós-criação do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais –IPDMS como "irresignação quanto ao que deve ser denunciado e na ousadia de anunciar algo" (Costa; Rampin; Pazello, 2015, p. 2). Desde 2015, quando nasceu, tem no Instituto as balizas político-editoriais e a Universidade de Brasília, por meio do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania (PPGDH/UnB), a instituição na qual hospeda nossas publicações.
>
> No resgate ao editorial de sua criação, entendemos este periódico como um instrumento de um jovem instituto que tem a preocupação de pautar debates centrais, preocupando-se com uma produção intelectual, um rigor científico, com o uso de uma linguagem mais afeita ao dia-a-dia da

> militância e da mística dos movimentos sociais (Costa; Rampin; Pazello, 2015, p. 1) (Teixeira; Uchimura; Pazello, 2024, p. 11)

A InSURgência por si só não seria possível senão através dos e das associadas do IPDMS, que têm atuado em cada rincão deste Brasil a partir de um voluntariado militante, de modo a possibilitar a consolidação de um periódico que cada vez mais vem sendo respeitado no meio editorial. Não é qualquer periódico que tem feito dossiês com no mínimo mil páginas por número e de uma qualidade ímpar!

É através do IPDMS e seus associados e associadas que temos construído uma perspectiva crítica dentro da crítica do próprio direito, estando a pesquisa militante lá. Um grande exemplo é o atual relatório produzido pela pesquisa nacional do Instituto denominada "Massacres no Campo" (2024). Como bem disse a Comissão Pastoral da Terra – CPT, o relatório cumpre seu papel, coloca o dedo na ferida do sistema de justiça ante os massacres perpetrados pelo latifúndio contra camponesas e camponeses e lutadores desta terra. Estamos ao lado das vítimas, dos assassinados e assassinadas no conflito pela terra, dos e das despossuídas!

No entanto, não romantizarei a dificuldade do fazer da pesquisa militante, especialmente a partir de um necessário Instituto onde congrega uma multiplicidade de perspectivas, matizes de pensamento, uma heterogeneidade dentro da própria esquerda, do direito e da crítica do direito. A partir dessa pluralidade – e até então sem fragmentariedade? –, temos construído espaços e relações, também temos reafirmado nosso compromisso nesses mais de dez anos juntos aos marginalizados, oprimidos e excluídos.

As diferenças teóricas ou metodológicas, muitas vezes escamoteadas pela *intelligensia* de um ou outro/a pesquisador/a, não podem e não devem sobrepor qualquer compromisso da pesquisa militante junto aos movimentos sociais e à ética com os oprimidos, e até com a ética na pesquisa – no qual não posso deixar de mencionar a importância e necessidade dos projetos de extensões universitários, como os Núcleos de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUPs) ao utilizar o conhecimento produzido no âmbito das Universidades, especialmente públicas, para produzir materiais com o fim de apoiar os movimentos sociais e populares. Então, qualquer instituição, instituto ou que o valha não pode ser sacrificado ou fragmentado por uma banalidade que tanto corrói os espaços acadêmicos no geral. Caso contrário, estaríamos cedendo espaço a um *desvio liberal*.

Pesquisa militante até pode ser possível fazer sem amparo institucional, mas com este o diálogo pode ser mais frutífero e a experiência mais vívida. Podemos ser

diferentes de tudo aquilo que somos indiferentes ou desprezamos nos demais espaços institucionais marcados pela vaidade, pelo ego, por práticas de assédio, moral e/ou sexual, pelo produtivismo, por extrativismo acadêmico, pela exploração do hierarquicamente inferior nas relações acadêmicas (nestes últimos exemplos é nítido os casos de denúncias que têm ocorrido no seio da academia brasileira e internacional e da esquerda).

Por isso que reitero que pesquisa militante se faz com compromisso, com dedicação, com respeito e com ética!

O espaço que, em tese, queiramos construir deve se pautar nestas relações e superar aquelas na qual fomos forjados academicamente, que fez com um instituto como o IPDMS pudesse agregar pessoas como nós aqui hoje. Como bem disse Marx, é na práxis que o ser humano comprova o critério da verdade!

É em defesa da pesquisa militante, mas é também em defesa das mediações necessárias e possíveis, dos institutos como o IPDMS, dos periódicos como a InSURgência, em respeito aos princípios éticos que guiam militantes e pesquisadores/as que defendem os movimentos sociais e povos oprimidos.

Enfim, em defesa da pesquisa militante, dos produtos e convergências que dela tem possibilitado! Viva a InSURgência e vida longa ao IPDMS!

Brasil, março de 2025.

Referências

BRINGEL, Breno; MALDONADO BRAVO, E. Emiliano. Pensamento Crítico Latino-Americano e Pesquisa Militante em Orlando Fals Borba: práxis, subversão e libertação. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 389-413, 2016.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA; INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS. *Massacres no Campo*. Organização de Maria José Andrade de Souza, Diego Augusto Diehl, Carla Benitez Martins e José Humberto Góes Júnior. Goiânia: CPT e IPDMS, 2024.

COSTA, Alexandre Bernardino; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; PAZELLO, Ricardo Prestes. Apresentação: (Re)nasce a InSURgência. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, ano 1, v. 1, n. 1, p. 1-3, jan./jun. 2015. DOI: 10.26512/insurgncia.v1i1.18764.

DUSSEL, Enrique. *14 tesis de ética*. Hacia la esencia del pensamiento crítico. Madrid: Editora Trotta, 2016.

DUSSEL, Enrique. Siete hipótesis para una estética de la liberación. *Revista de Filosofía*, n. 77, ene./jun. 2018.

FALS BORDA, Orlando. La crisis, el compromiso y la ciencia. Em: FALS BORDA, Orlando. Una sociología sentipensante para América Latina. Antologia e apresentação de Víctor Manuel Moncayo. México, D. F.: Siglo XXI Editores; Buenos Aires: CLACSO, 2015.

GALVÃO, Patrícia. Em defesa da pesquisa. *Vanguarda socialista*, n. 9, p. 2, 26 out. 1945.

HERRERA FLORES, Joaquín. *El proceso cultural*. Materiales para la creatividad humana. Sevilla: Aconcagua Libros, p. 2005.

LANDER, Edgardo. Ciencias sociales: saberes coloniales y eurocéntrico. Em: LANDER, Edgardo (Org.). *La colonialidad del saber*: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

LÖWY, Michael. *As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen*: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. Tradução de Juarez Guimarães e Suzanne Felicie Léwy. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

MARX, Karl. Teses sobre Feuerbach. Lisboa, 1845.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; UCHIMURA, Guilherme Cavicchioli; PAZELLO, Ricardo Prestes. Editorial – 10 anos de InSURgência: um viva à pesquisa militante e à defesa da luta e dos movimentos populares. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 11-16, 2024. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v10i2.55072.

VERSIANI, Renata; JAUMONT, Jonathan. A Pesquisa Militante na América Latina: trajetória, caminhos e possibilidades. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 414-464, 2016. DOI: 10.12957/dep.2016.21833.

Sobre o editor executivo

Leonardo Evaristo Teixeira
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Movimentos Sociais" da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Apresentação do dossiê “Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade”

Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais

É com bastante orgulho e consciência dos desafios deste tempo histórico que apresentamos mais um produto dos acúmulos teóricos, metodológicos e práticos do nosso Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), desta vez a partir da proposta do Dossiê Temático intitulado “**Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade**”.

O presente dossiê foi proposto pelo Grupo Temático (GT) “Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais”, um dos mais tradicionais Grupos Temáticos do Instituto, com presença marcante nos seminários, dentro da nossa agenda nacional de pesquisa militante e nas trincheiras da advocacia e assessoria jurídica popular.

A proposta do Dossiê surgiu no IX Seminário do IPDMS (agosto de 2023), em Belo Horizonte, com o objetivo de refletir sobre os conflitos fundiários no campo e nas cidades ao longo da história, com ênfase no período da ditadura empresarial-militar e no tempo presente, especialmente neste período pós-pandemia de Covid-19.

Com o avanço da extrema direita em nível nacional, regional e internacional, consideramos, enquanto GT, que era importante realizar uma análise crítica sobre o acirramento de conflitos fundiários nos últimos anos, tanto no campo, quanto nas cidades, partindo do pressuposto que esse acirramento corresponde a um dado inexpugnável do capitalismo na sua marcha desenfreada de acumulação ampliada, com reflexos estruturais bastante nítidos na expropriação das terras, territórios, águas, florestas e demais bens naturais essenciais à reprodução da vida dos povos, agravada por um contexto de emergência e crise climática.

Trata-se, pois, de refletir com rigor metodológico e capacidade crítica para incidir política, jurídica e criticamente em um cenário tão complexo, partindo do acúmulo de tantos anos de investigações levados à cabo no âmbito do IPDMS, com a

presença de parcerias históricas, para fortalecer as lutas sociojurídicas e políticas no campo dos conflitos fundiários, territoriais e socioambientais.

Nesse sentido, o presente dossiê foi produzido pelo IPDMS em parceria com Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Universidade Federal do Rio de Janeiro; com o Observatório Interdisciplinar e Assessoria em Conflitos Territoriais (OBUNTU), da Universidade Federal da Paraíba; e com o Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO), da Universidade Federal de Goiás. Por esse motivo, o dossiê também expressa os acúmulos teóricos, metodológicos e da assessoria jurídica popular desenvolvidos por esses projetos de pesquisa e extensão de universidades públicas brasileiras de três regionais diferentes (Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste) que possuem o objetivo de contribuir no enfrentamento dos grandes problemas do tempo presente.

Os conflitos no campo e na cidade são a interface concreta das relações sociais e de poder assimétricas produzidas no espaço apropriado (envolvendo sempre, na sua concretude, as dimensões do racismo, do patriarcado, e do colonialismo em suas múltiplas dimensões), numa disputa entre o território-abrigo, instância física e simbólica que efetiva uma concepção material de direitos humanos (moradia, função social, trabalho e renda, saúde, vida, dignidade, alimentação, liberdade, igualdade material) e o território-recurso, apropriado e usado para garantir direta ou indiretamente a realização da acumulação ampliada do capital, como reflexos alarmantes na América Latina/Abya Yala.

Neste sentido, é fundamental compreender o nítido viés neofacista com o qual as classes dominantes dominam - não sem resistências - as agendas agrária e urbanística, com o reforço na defesa irrestrita da propriedade privada individual como necessidade básica do sistema, num modelo cada dia mais fetichizado e financeirizado.

O discurso do "Agro é tudo" e a atuação da bancada ruralista cada vez maior e mais forte; além de que a disputa pelo agronegócio sempre por mais terras tem agravado os conflitos no campo. A contrarreforma agrária foi uma constante na Nova República, sendo agravada no período do governo de Bolsonaro. Entretanto, mesmo com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, existe uma lentidão na retomada de políticas de reforma agrária, de titulação de territórios quilombolas e reconhecimento de territórios indígenas.

O agronegócio segue com força a partir do avanço da extrema direita promovendo um parlamento ainda mais conservador. O que tem resultado em pautas do movimento "Invasão Zero" no Congresso Nacional, propondo inúmeros projetos

de lei e aprovando alguns que procuram criminalizar e reprimir os movimentos de luta pela terra no campo e nas cidades (é o caso do Projeto de Lei 709/2023, aprovado na Câmara dos Deputados, em 2024). Isso em um cenário de tentativas de golpe com patrocínio do agronegócio atentando à frágil democracia e mantendo intocada a sua hegemonia.

Esse cenário tem promovido o acirramento dos conflitos no campo no Brasil. Segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT), entre 2021 e 2023, ocorreu o aumento de conflitos no campo no país (CPT, 2024). A CPT compreende como conflitos pela terra tanto as ações violentas contra os povos do campo, como as ações dos movimentos sociais do campo, envolvendo movimentos sociais de sem terra, camponeses e povos tradicionais (CPT, 2024).

Os conflitos no campo têm como causa a atuação violenta promovida pela hegemonia do agronegócio que perpassa a atuação do executivo, legislativo e judiciário. Os dados da CPT apontam a continuidade da violência no campo, com assassinatos e massacres, sinalizando as permanências da violência ao longo da história brasileira.

Apesar da redemocratização do país com a Constituição Federal de 1988, é mantido resquícios autoritários da ditadura empresarial-militar, seja no que tange à propriedade privada, às polícias e ao Poder Judiciário.

A ausência de responsabilização pelo judiciário dos agentes responsáveis pelas graves violações de Direitos Humanos na ditadura empresarial-militar e após a redemocratização é um dos elementos da violência estrutural que atravessa a história brasileira.

Quando ampliamos a análise para as cidades, identificamos um grande número de famílias envolvidas em conflitos fundiários. Entre março de 2020 a maio de 2024, mais de 1 milhão e 500 mil famílias foram atingidas por conflitos possessórios no campo e nas cidades, mais de 42 mil famílias foram despejadas e mais de 333 mil famílias estavam ameaçadas de remoção forçada (Despejo Zero, 2024).

Das famílias envolvidas em conflitos fundiários, 938.734 mil mulheres, 1.032.607 mil pessoas negras, 267.539 mil crianças e 262.845 idosos foram atingidos por conflitos fundiários, desnudando as dimensões, além de classe e território, de raça, gênero e geração nos conflitos fundiários (Despejo Zero, 2024).

A atuação proprietária e patrimonialista do Poder Judiciário nos conflitos fundiários no campo e nas cidades contribui para esse cenário de remoções forçadas em todo o país. Por isso, no contexto da Pandemia de Covid-19, foi

fundamental a atuação jurídica e política da Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e na cidade, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, assim como no âmbito do Conselho Nacional de Justiça - que resultou na Resolução 510 de 2023 -, para a criação de Comissões de Soluções Fundiárias (CSF) pelos Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça em todo o país.

A maioria dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais já criou as referidas Comissões, entretanto, cada uma possui especificidades em razão de certa discricionariedade na condução dos trabalhos pelo judiciário. Se por um lado, as Comissões de Soluções Fundiárias podem desempenhar um papel pedagógico de compreensão pelo Poder Judiciário da complexidade que significa um conflito fundiário coletivo - urbano ou rural - para além do paradigma civilista que insiste em se perpetuar como um dos pilares fundamentais da própria forma jurídica burguesa; por outro, podem representar estruturas que contribuam para a efetivação das remoções forçadas.

Dessa forma, é necessário avaliar a atuação dessas Comissões de Soluções Fundiárias, assim como do judiciário como um todo no pós-pandemia, avaliando se a magistratura tem adotado ou não as diretrizes apontadas na decisão da ADPF 828.

Nesse sentido, o dossiê tem o objetivo de contribuir com uma avaliação da própria capacidade do Poder Judiciário de concretizar o acesso à terra e aos territórios, mesmo quando existem instrumentos jurídicos à sua disposição para evitar, mitigar ou mediar conflitos fundiários coletivos. Pois, os conflitos fundiários são expressões práticas e concretas das contradições existentes no modo capitalista de produção. Assim, é importante compreender criticamente os conflitos como parte desta totalidade social contraditória, desconfiando sempre das estratégias estatais que tem como objetivo a "solução" dos conflitos fundiários, urbanos, agrários e socioambientais.

Isto porque só haverá redução da violência quando as causas estruturais da violência forem de fato combatidas, de forma interseccional. Enquanto isso, o papel da advocacia popular e da assessoria jurídica popular continuará sendo o de evitar ou reduzir os processos de criminalização das lutas, o uso tático do campo jurídico para concretizar os direitos humanos à terra, ao território e à moradia.

Dessa forma, a assessoria jurídica popular tem papel importante na retaguarda das lutas jurídico-políticas protagonizadas pelos movimentos sociais e pelos povos e comunidades tradicionais. Assim como as universidades e os grupos de pesquisa

e extensão, como os grupos que estão colaborando com este dossiê, tem um papel importante na construção de reflexões e pesquisas que possam formar novas gerações de estudantes e profissionais da área jurídica com uma visão crítica sobre a questão fundiária no país, construindo conhecimento novo e útil a partir dos estudos e pesquisas com base empírica, contextualizada e crítica.

O dossiê busca apontar elementos para uma análise atual sobre esse panorama conflituoso, com uma avaliação crítica sobre os (des)caminhos da questão agrária, dos conflitos socioambientais e das lutas dos povos no campo e na cidade para garantir suas condições de existência digna num contexto de agravamento da crise climática e ambiental em nível mundial.

Também destaca a importância das militantes e dos militantes dos movimentos sociais do campo e das cidades. Dá ênfase aos lutadores e lutadoras que são fundamentais para as transformações sociais, justamente neste ano do centenário de Elizabeth Teixeira, militante das Ligas Camponesas e do sindicalismo rural na luta pela Reforma Agrária e por direitos dos trabalhadores do campo.

Este trabalho também procura promover um diálogo latino-americano, com textos que expressam a dimensão transnacional das lutas por terra e território e as dimensões do Sistema de Justiça em países como o México e a Argentina.

Esperamos que este dossiê contribua para uma avaliação da complexidade do tempo presente, na reafirmação de que a luta pela terra e pelos territórios no campo e nas cidades é a chave para, de fato, reconstruir alguma perspectiva emancipatória e plural de país.

Com esse objetivo, o dossiê é aberto com a seção *Diálogos Insurgentes* que apresentada duas entrevistas feitas pela equipe do NAJUP Luiza Mahin com defensores de direitos humanos e militantes de movimentos sociais do campo e das cidades, procurando refletir sobre as lutas sociais, as dimensões contraditórias do Poder Judiciário e o papel da assessoria jurídica popular.

A primeira entrevista de título *A ADPF 828 e a Mobilização do Direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto* foi feita por Maria Isabel Tancredo com Diego Vedovatto, advogado do setor de direitos humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, com o objetivo de refletir sobre a atuação do MST no âmbito da Campanha Nacional Despejo Zero no Supremo Tribunal Federal.

A segunda entrevista *"Se morar é um direito, ocupar é um dever": entrevista com Maria de Lourdes Alves do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)* foi feita por Mariana Trotta Dallalana Quintans com Maria de Lourdes Alves, militante e

coordenadora no MLB no Rio de Janeiro. Na entrevista Maria de Lourdes resgata sua história de vida como mulher, negra, mãe, nordestina e migrante, relembra a luta das ocupações urbanas João Cândido e Luiz Gama do MLB no centro do Rio de Janeiro, refletindo sobre o papel da luta coletiva, da atuação da polícia, os limites do Poder Judiciário e a importância da luta da advocacia popular.

Na sequência são apresentados vinte e um artigos que apresentam acúmulos teóricos pautados em pesquisas empíricas críticas situadas nas lutas sociais que refletem sobre o tema dossiê "Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade". Os artigos encontram-se divididos em quatro eixos temáticos.

O primeiro eixo contém quatro artigos que versam sobre a repressão aos conflitos fundiários envolvendo camponeses, quilombolas e indígenas no contexto da ditadura empresarial-militar brasileira. Neste eixo, são apresentados os artigos *Comunidades remanescentes de quilombos em áreas ocupadas pelas Forças Armadas no Brasil (pós-1964): uma síntese desafiadora*, de Aline Lopes; *Ação Civil Pública - Indígenas do Rio Grande do Sul e a Ditadura: a contribuição da assessoria jurídica popular para a memória e justiça*, de Rodrigo de Medeiros Silva; *Direitos Humanos em conflitos fundiários agrários: atuação do Judiciário fluminense no período da Ditadura empresarial-militar brasileira a partir do estudo do caso da Fazenda São Roque*, de Ana Claudia Diogo Tavares e Laura Garcia Gonzaga. O eixo ainda conta com artigo da professora da UnB e Subprocuradora Geral da República aposentada, Ela Wiecko Volkmer de Castilho, refletindo sobre os *Mecanismos de controle do Ministério Público Federal durante a ditadura civil-militar (1964-1985)*.

O segundo eixo contém sete artigos que tratam das permanências autoritárias nos conflitos no campo e o papel do poder judiciário. Em sua abertura, conta com o artigo *Conflitos no campo brasileiro: uma análise geográfica a partir dos dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT*, de Paulo Alentejano, Lucas Siqueira, Roberta Lines e Emilly Fegalo Pires Matos, que promove uma análise geográfica dos conflitos no campo com base nos dados da CPT, identificando dois padrões de conflitividade, um relativo a processos expropriatórios comandados pelo capital e outro que se materializa nas conquistas da luta pela terra e território. Afirmando que a violência no campo é resultado da expansão do capital no campo e não da agência dos movimentos sociais.

Na sequência são apresentados dois artigos que refletem acerca das permanências autoritárias no campo brasileiro, por meio de assassinatos, massacres e processos de repressão e criminalização aos movimentos sociais. O artigo *Os contornos da impunidade judicial: o processamento dos crimes de massacre contra camponeses no Sul e Sudeste do Pará*, de autoria de Gladstone Leonel Júnior, Camila Giron de Souza,

Helena de Castro Dias, Amanda Bona e Maria José Andrade de Souza, que analisa os massacres na Nova República, evidencia o papel do judiciário na manutenção da violência no campo. Já o artigo *O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais*, de Leonardo Evaristo Teixeira, apresenta o levantamento da atuação do agronegócio e da extrema direita no Poder Legislativo estadual dos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul com a finalidade de promover um processo de criminalização e responsabilização dos movimentos sociais que lutam pela terra e direto à moradia.

Por fim, são apresentados três artigos neste eixo relativos ao papel do Poder Judiciário na legitimação de lavagem e grilagem de terras e na expropriação e despossessão dos povos do campo, com os artigos *Lavagem de terras: novidade sociojurídica das estratégias do capital*, de João Victor Venâncio Vasconcelos do Nascimento e Hugo Belarmino de Morais; o artigo *Poder judiciário, grilagem de terras e conflitos no campo na Bahia,* de Mauricio Correia Silva; e o artigo *Poder Judiciário na Bahia e os conflitos fundiários: ações de desapropriação para fins de reforma agrária e discriminatórias de terras devolutas como duas cartas do mesmo baralho*, de Sara da Nova Quadros Côrtes e Cloves dos Santos Araújo.

Compreendendo o Poder Judiciário como um campo de disputa, o terceiro eixo do dossiê apresenta artigos que exploram a dimensão contraditória do Poder Judiciário na tensão das lutas populares. Nesse sentido, é apresentado um conjunto de artigos sobre as lutas sociais de povos indígenas e movimentos sociais no campo e nas cidades que perpassam o judiciário.

Dessa forma, o eixo inicia-se com dois artigos que analisam as lutas indígenas contra o marco temporal no STF e a luta jurídico-política da Aldeia Marakanã contra a remoção forçada na cidade do Rio de Janeiro, respectivamente, nos artigos *Oré Rogwatá: a luta dos povos indígenas contra a inconstitucionalidade do Marco Temporal*, de Juliana dos Santos Santana, e *Disputas pela cidade: o caso da Aldeia Maraka'ná*, de Rodolfo Liberato de Noronha, Julia Edviges Florentino Meireles e Guilherme Muniz de Oliveira.

Na sequência é apresentado o artigo *Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade*, de Débora Grama Ungaretti e Raquel Rolnik, que analisa as disputas e limites da gramática dos direitos nas lutas pelo direito à moradia digna em São Paulo.

O dossiê também aborda artigos sobre as ocupações urbanas como práticas insurgentes pelo direito à moradia e o papel da Campanha Despejo Zero, pela vida

no campo e nas cidades, por meio dos artigos *Práticas Insurgentes pelo Direito à Moradia: panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro*, de Bruna Cardoso Ribeiro, Bruno Leonardo Frazão da Silva, Orlando Alves dos Santos Junior e Tarcyla Fidalgo Ribeiro, e *A Luta por Moradia (Digna) em Tempos de Pandemia: uma leitura crítica da "Campanha Despejo Zero" em Goiás*, de Isabela Caixeta Veiga e Wagner de Souza Rezende.

A partir da apresentação da relevância da articulação dos movimentos no campo e nas cidades entorno da Campanha Nacional Despejo Zero, este trabalho apresenta artigos que analisam as mudanças no Poder Judiciário após a quarta tutela incidental na ADPF 828, que determinou a instalação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais. Com o objetivo de refletir sobre os limites e possibilidades dos novos contornos do Poder Judiciário na questão fundiária, são apresentados os artigos *Movimentos da justiça: elementos do cenário de judicialização dos conflitos agrários*, de Ayala Lindabeth Dias Ferreira, Diego Vedovatto, Talita Tatiana Dias Rampin e Antonio Sergio Escrivão Filho; *A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas*, de Erika Macedo Moreira, Claudio Agatão Porto, Ueber Alves Souza e Ana Maria Motta Ribeiro; *A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF*, de Eloísa Dias Gonçalves; e *Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região*, de Mariana Trotta Dallalana Quintans, Francisco Trope da Silva Porto, Cecilia Café Baldani e Mariana Guimarães de Carvalho.

Por fim, o quarto e último eixo trata das lutas territoriais na América Latina com dois artigos de professores do México e Argentina. Orlando Aragón Andrade analisa certo contexto indígena mexicano em *La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Luchas históricas por el gobierno local y el orden territorial*, contando com a tradução ao português realizada por Leonardo Evaristo Teixeira e Mariana Rocha Malheiros; e Claudia Yesica Fonzo Bolañez e Nicolás Salvi ao trabalharem com *Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización*, contando, igualmente, com tradução ao português e feita por Thatiane Mandelli

Ao lado desses artigos com resultados de pesquisas teóricas e empíricas, tem-se a seção *Palavras Andantes*, que conta com a presença de quatro artigos. O primeiro *Sobre a legislação que define as três áreas da economia*, do chileno José Antonio Viera-Gallo, que foi Subsecretário de Justiça no governo de Salvador Allende, e traduzido por Leonardo Evaristo Teixeira, que deu destaque à questão fundiária ao momento do governo socialista chileno; o segundo, de Ruy Mauro Marini,

intitulado *A reforma agrária na América Latina: comentário à intervenção de Michel Gutelman*, e traduzido por Ricardo Prestes Pazello, que dialoga com o texto anterior ao situar-se também no contexto do governo socialista de Allende e ao refutar a tese de Gutelman que defendia a reforma agrária como uma medida essencialmente burguesa. A terceira contribuição, *Agruras e desventuras do liberalismo: ou o E.T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca)*, de Thomaz Miguel Pressburger, e transcrito por Pablo Henrique Lopes, discute a contradição do liberalismo brasileiro no âmbito da reforma agrária e do Estatuto da Terra; e, em diálogo com este texto está o trabalho *Liberalismo e reforma agrária: diálogo com Miguel Pressburger*, de José Antônio Peres Gediel, que reflete sobre a continuidade das contradições, além dos consensos, presentes desde a discussão feita por Pressburger no contexto agrário brasileiro.

A seguinte seção *Em defesa da pesquisa*, por sua vez, com seus três artigos, sendo os dois últimos pré-publicações da InSURgência. Com *A tática eleitoral: as candidaturas do MST e a questão agrária nas eleições de 2022*, de Carol Matias Brasileiro, é analisado as candidaturas eleitas de militantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra pelo Partido dos Trabalhadores em 2022, especificamente com o caso da deputada estadual do Pernambuco Rosa Amorim, e as formas de ampliar arenas de disputa do movimento sobre a Reforma Agrária Popular; já a contribuição de Victor Hugo de Santana Agapito, intitulado *Entre Juízes e Coronéis: um diálogo jusliterário com o romance regionalista "O Tronco", de Bernardo Élis*, propõe uma análise jusliterária entre o Estado e o coronelismo nas regiões fronteiriças brasileiras a partir do romance de um autor goiano e que possibilita contextualizar a realidade agrária; por fim, o trabalho *A reestruturação do capital e o sindicalismo de movimento social na pedagogia emancipatória e libertária freiriana*, de Rodrigo Camargo Barbosa, busca abordar, a partir dos direitos humanos de uma perspectiva freiriana e no âmbito da luta de classes, o rearranjo da sistemática sindical ante a sua crise de representatividade com relação às novas formas de organização.

Quanto à seção *Temas Geradores*, que apresenta verbetes sobre temas recentes relacionados aos conflitos fundiários, como as Comissões de Soluções Fundiárias e a atuação da classe dominante rural em torno do auto denominado movimento "Invasão Zero", tem-se, respectivamente, o verbete *Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais*, elaborado por Cecília Café Baldani, Fhylipe Nascimento de Morais, Francisco Trope da Silva Porto e Mariana Trotta Dallalana Quintans, e o verbete *Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio*, de Leonardo Evaristo Teixeira.

Na seção *Poéticas Políticas* é apresentado intervenções artísticas, sobretudo, ensaios fotográficos. Inicia-se com a colagem *Cartografias da resistência pelo direito à terra e*

moradia, feita por Flávia do Amaral Vieira e cuja versão adaptada tornou-se capa do presente dossiê.

Também são apresentados dois ensaios fotográficos sobre as lutas por terra e moradia adequada no estado do Rio de Janeiro, sendo eles *Fotoguerrilha: a luta por terra e moradia no território fluminense pelo olhar de Vinicius Ribeiro* e *Quilombo da Gamboa: a luta por moradia na cidade do Rio de Janeiro*, de Bernardo Riley, ambas de curadoria de Mariana Trotta Dallalana Quintans. Conta, ainda, com as fotografias de Thayla Fernandes da Conceição e Sthéfany Gomes Tiburso em *Reverências aos Pretos Velhos em um Quilombo capixaba: o 13 de maio no Centro de Orações São Jorge, no Sítio dos Crioulos, em Jerônimo Monteiro-ES*.

Na penúltima seção *Caderno de Retorno*, apresentamos aos leitores resenhas de duas obras. A primeira é a resenha do livro "La Internacional Feminista - Luchas en los territorios contra el neoliberalismo", organizado por Verônica Gago, Marta Malo e Luci Caballero, ainda não traduzido e não lançado no Brasil, intitulada *Transformando o Mundo: as lutas do feminismo transnacional nos territórios e contra o neoliberalismo*, de Maria Clara Borges Rodrigues, que destaca as dimensões de gênero dos conflitos territoriais e as perspectivas do feminismo na luta contra o neoliberalismo.

A segunda resenha é sobre a pesquisa feita em parceria entre IPDMS e CPT "Massacres do Campo", lançada em 2024 e no último seminário do Instituto, que ocorreu em Jataí, sendo resenhado por Carol Matias Brasileiro, sob o título *Massacres no campo e a responsabilidade do Sistema de Justiça Criminal em terras de conflito*, dá destaque ao conflito no campo ao longo da Nova República e a marca da impunidade em todo este processo.

Por último, a seção *Práxis de Libertação* tem o sentido de ser um espaço dedicado a documentos da práxis jurídica dos movimentos sociais, de advogados e advogadas populares, defensores públicos e assessorias jurídicas populares universitárias nas lutas por terra, território e moradia adequada no período recente da história do país.

Nessa seção são disponibilizados modelos, como da petição dos *amice curiae* de diversas entidades que atuaram na Campanha Nacional do Despejo Zero, tratando especificamente de incidência para concessão da quarta tutela provisória incidental no âmbito da ADPF 828; sendo esta importante decisão referendada por maioria do plenário do STF e igualmente disponibilizada; ainda, foram disponibilizados modelos de Reclamações Constitucionais baseadas na ADPF 828 ajuizadas no âmbito do STF e elaboradas pelo Núcleo de Habitação da Defensoria

Pública de São Paulo com o objetivo de suspender as remoções forçadas. Em seguida, foi selecionado precedente recente do STF que determinou a remessa de conflito fundiário para as Comissões de Soluções Fundiárias, fixando o entendimento que a Comissões de Soluções Fundiárias é uma estrutura permanente do Poder Judiciário e que deve atuar em todos os conflitos fundiários que sejam coletivos e envolva população vulnerável.

Também, são apresentados *petições e ofícios* utilizados pelo NAJUP Luiza Mahin para solicitar o deslocamento de casos de conflitos fundiários para as Comissões de Soluções Fundiárias dos TRF2; além da *cartilha* elaborada pelo NAJUP Luiza Mahin, com linguagem mais acessível, que explica, de forma didática, o papel das Comissões de Soluções Fundiárias, e o modelo de *Relatório da Visita Técnica da Comissão de Soluções de Conflitos do Tribunal de Justiça de Goiás*.

A publicação desses documentos tem o objetivo de socializar argumentos jurídicos e táticas processuais que possam contribuir com advogados e advogadas populares das diversas regiões do país que estão atuando em situações de ameaças de remoções forçadas.

O dossiê também apresenta um conjunto de documentos relativos à luta dos povos indígenas no Brasil como o documento *Como o movimento indígena "educou" o Poder Judiciário* e a *Incidência jurídica nas audiências de conciliação das ADIs 7582, 7583, 7586, ADC 87 e ADO 86*, que discutem acerca do Marco Temporal, da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB).

Em seguida é lançado, de forma inédita, o relatório sobre o *Mapeamento de projetos de lei relacionados ao "Invasão Zero" na Câmara dos Deputados (2023-2024)*, e elaborado pelo NAJUP Luiza Mahin, que identificou um total de 38 projetos de lei que buscam criminalizar ou retirar direitos dos movimentos sociais e de seus militantes. Agora, contando com a colaboração do NAJUP Josiane Evangelista, da Universidade Federal de Jataí, e do Núcleo de Direitos Humanos de Rio Verde e região com o *Dossiê: Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO)*, cuja propriedade da Usina Santa Helena Açúcar e Álcool, grande devedora da União, foi ocupada pelo movimento sem terra a fim levar a cabo a reforma agrária no sudoeste goiano ao fazer cumprir a função social da terra na qual ainda resistem e ocupam.

Contamos, igualmente, com o parecer técnico, produzido pelo EKOA - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental, da Universidade Federal do Paraná, intitulado *Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553): impactos e violações dos direitos*

humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde, que discute acerca do uso de agrotóxicos, incidência de imposto, e a transição a um sistema agroalimentar para a produção de alimentos saudáveis e adequados.

E, por fim, apresentamos a sentença tanto do caso *Muniz da Silva e outros vs. Brasil*, de 14 de novembro 2024, quanto do caso *da Silva e outros vs. Brasil*, de 27 de novembro de 2024, ambas da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que condenaram o Brasil por violações de direitos no campo brasileiro e reafirmando a perpetuação destes conflitos.

Para que este dossiê fosse publicado, foi necessário que muita gente trabalhasse. Gostaríamos de agradecer enormemente a todos e todas que nos ajudaram nesta árdua tarefa.

Gostaríamos de agradecer, em especial, a Leonardo Evaristo Teixeira, que além da contribuição com artigos e verbetes, foi fundamental na coordenação executiva e na editoração de grande parte do conteúdo do dossiê.

Também agradecemos a Ricardo Prestes Pazello, da coordenação editorial executiva do presente número, responsável pela seção *Palavras andantes*.

Deixamos nosso agradecimento a Flávia do Amaral Vieira, pela arte feita exclusivamente para a capa do dossiê. Também, agradecemos ao Guilherme Cavicchioli Uchimura pela adaptação da colagem enquanto capa.

Os agradecimentos estendem-se, ainda, pelo trabalho de diagramação conduzido por Leonardo Evaristo Teixeira, Daniel Vitor de Castro, Carol Matias Brasileiro e Mariana Rocha Malheiros

Por fim, agradecemos pela tradução dos artigos a Leonardo Evaristo Teixeira, Mariana Rocha Malheiros, Thatiane Mandelli, Ricardo Prestes Pazello, e pelo trabalho de transcrição realizado por Pablo Henrique Lopes.

Desejamos a todas e todos uma leitura proveitosa!

Brasil, março de 2025.

Referências

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil 2023*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

DESPEJO ZERO. Mapeamento Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia. Disponível em: https://mapa.despejozero.org.br.

Sobre a comissão organizadora

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Erika Macedo Moreira
Professora Associada do curso de Direito e Coordenadora do Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO) da Universidade Federal de Goiás (UFG/ Câmpus Goiás), Pós Doutora em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Fundadora do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desigualdades Sociais (PPGD/UFJ) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF).

Hugo Belarmino de Morais
Professor Adjunto do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas – Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais – Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Projeto de Pesquisa e Extensão OBUNTU – Observatório Interdisciplinar e Assessoria em Conflitos Territoriais. Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ/UFPB “Direitos humanos, decolonialidades e movimentos”. Membro do Observatório Fundiário Fluminense (OBFF – UFF). Assessor jurídico e advogado popular.

Diálogos InSURgentes

Trata-se de seção dedicada a publicar entrevistas com pesquisadores e militante que tenham relevância para a relação entre direitos e movimentos sociais. A seção de entrevistas da revista do IPDMS é uma homenagem ao advogado popular Miguel Pressburger, resgatando, em sua denominação, a proposta de uma práxis insurgente para o direito.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57196

A ADPF 828 e a Mobilização do Direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto

ADPF 828 y la Movilización del Derecho por Parte del MST: entrevista a Diego Vedovatto

ADPF 828 and the Mobilization of Law by the MST: interview with Diego Vedovatto

Diego Vedovatto[1]
[1] Setor de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra e Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: vedovatto.adv@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-1138-6209.

Maria Isabel Matos Tancredo[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Políticas Públicas em Direitos Humanos, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: mitancredo@outlook.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-2208-2551.

Submetido em 11/02/2025
Aceito em 24/02/2025

Como citar este trabalho
VEDOVATTO, Diego; TANCREDO, Maria Isabel Matos. A ADPF 828 e a Mobilização do Direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto. Entrevista concedida a Maria Isabel Matos Tancredo. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 37-54, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A ADPF 828 e a Mobilização do Direito pelo MST: entrevista com Diego Vedovatto



Entrevista realizada por meio virtual em 09 de outubro de 2024.

Diego Vedovatto é advogado popular, mestrando em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (UFG), integrante do setor de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e da Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares do Distrito Federal (Renap-DF). A entrevista foi concedida para Maria Isabel Matos Tancredo, em 09 de outubro de 2024, utilizando plataforma virtual, com uma hora de duração, no bojo de pesquisa realizada no Programa de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPDH/UFRJ), sob orientação da professora Mariana Trotta Dallalana Quintans. A pesquisa, que culminará em dissertação de mestrado, tem por objetivo investigar a interpretação que o poder judiciário constrói sobre o MST e suas táticas de luta e analisar a percepção do MST sobre o poder judiciário, indagando como essas perspectivas impactam na tomada de decisão da magistratura e na mobilização do direito pelo movimento.

Parte da metodologia de pesquisa é centrada na análise das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF (Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental) 828 e as Reclamações movidas pelo MST contra decisões locais que, violando a ADPF, determinaram a reintegração de posse de ocupações do movimento.

A ADPF 828 foi ajuizada durante a pandemia por COVID-19, chamando atenção para os alarmantes números de famílias ameaçadas de despejo, a partir dos dados e mobilizações coletivas da Campanha Nacional Despejo Zero. Na ação, distribuída para relatoria do Ministro Luis Roberto Barroso, foram proferidas decisões que suspendiam as determinações de desocupações durante a pandemia, no caso das ocupações feitas antes do início da pandemia, e, já no caso das ocupações feitas depois de iniciado o período de pandemia, estabeleciam condicionantes que precisavam ser observadas para que se pudesse determinar a reintegração. Quando o juiz, juíza ou tribunal local determinam despejos de ocupações antigas ou não observam as regras fixadas pelo STF para as ocupações

mais recentes, é possível fazer Reclamação ao Supremo, que decide sobre essa violação.

A entrevista, portanto, se dá no contexto da análise em pesquisa sobre esses dois aspectos principais: uma conversa sobre a visão da magistratura sobre os movimentos sociais e dos movimentos sociais sobre o poder judiciário e o campo jurídico; e, também, um debate sobre a ADPF e as Reclamações feitas pelo MST ao Supremo.

* * *

Maria Isabel Tancredo: Eu queria começar te perguntando dados básicos: nome, data de nascimento, estado de origem...

Diego Vedovatto: Me chamo Diego Vedovatto. Nasci em 27 de abril de 1990. Nasci no assentamento 16 de março, na antiga Fazenda Annoni, lá no Rio Grande do Sul. A primeira grande ocupação do Movimento Sem Terra no Brasil. Vivi no assentamento toda a minha infância. Estudei nas escolas de ensino fundamental lá do assentamento. No ensino médio fui estudar na cidade, porque não tinha ainda ensino médio lá no meu assentamento, como tem hoje. Hoje tem uma instituição lá, o Ensino Médio Técnico. E cursei direito na primeira turma de direito para beneficiários e beneficiárias da reforma agrária, agricultores familiares tradicionais: a turma Evandro Lins e Silva, na cidade de Goiás. E desde 2012, quando me formei, atuo na advocacia, na defesa de agricultores, de agricultoras, de cooperativas, de associações, de sindicatos, de partidos políticos, movimentos indígenas, quilombolas, ribeirinho, mas, de modo especial, atuando junto a comunidades de assentamentos de reforma agrária, beneficiários da reforma agrária, especialmente em comunidades organizadas pelo Movimento Sem Terra.

Maria Tancredo: E é essa sua ocupação atual em relação ao MST, nesse campo de atuação aí em Brasília?

Diego Vedovatto: Isso. A gente trabalha com diferentes demandas aqui, mas a especialidade do escritório, com que a gente mais trabalha aqui, é esse tipo de demanda ligada à assessoria de cooperativas e associações. Eu integro o setor de direitos humanos do MST nessa condição de um advogado que atua no escritório em Brasília, que presta esse tipo de assessoria, e também cumpro um pouco do papel de advocacia em causas de litigância estratégica; demandas de matéria criminal que envolvem tentativas de criminalização das lutas sociais, principalmente quando chegam no STJ e no STF; o acompanhamento de demandas junto ao Congresso Nacional, como, por exemplo, a CPI do MST, no ano passado, eu acompanhei; também processos que envolvem as questões agrárias, sobretudo

relacionadas ao exercício da propriedade e da posse. Então, atuei bastante também junto à campanha, integrei a parte jurídica da Campanha Despejo Zero em todo esse processo mais relacionado à propositura da ADPF 828, os desdobramentos dela, as reclamações constitucionais, incidência junto ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, ao Conselho Nacional de Justiça, à Procuradoria Federal de Direitos do Cidadão, à Defensoria Pública da União. Então, tem esse papel um pouco de articulação dos diferentes atores do sistema de justiça em defesa da causa da reforma agrária e da agricultura familiar no país.

Maria Tancredo: Como está hoje organizada a assessoria jurídica do MST nacionalmente e em cada estado? Essa assessoria conta com os advogados populares individualmente ou são organizações? Como isso funciona?

Diego Vedovatto: Vou falar um pouco do processo histórico. O MST surge no final dos anos 70, início dos anos 80, enquanto processo de gênese, reivindicando o assentamento de famílias sem-terra em áreas que não cumpriam a sua função social. Grande parte das ocupações desse período, inclusive, se davam em áreas já desapropriadas. Áreas em que o poder público cumpria o processo administrativo, mas fisicamente não havia uma mudança em relação à ocupação do território. Então, eu compreendo que essa questão da relação do MST com o direito surge muito daí. A reivindicação que as famílias sem-terra fazem é interpelar o poder público para que, a época antes da Constituição, para que cumprisse, de forma especial, o Estatuto da Terra (é uma legislação que celebra 70 anos agora em início de novembro), e depois, com a Constituição, a realização de uma cláusula pétrea, que é a função social da propriedade, e todos os dispositivos lá do artigo 184 a 189 da Constituição que tratam da reforma agrária. Posteriormente, a Lei da Reforma Agrária também. Então, a partir daí, se organiza essa relação do movimento social enquanto um agente que interpela o poder público para realizar um mandamento constitucional buscando uma alteração da realidade socioeconômica dos territórios.

O setor de direitos humanos, especificamente, surge mais no início dos anos 90, quando a resposta do Estado para uma série de atos que envolvem a mobilização social, a ocupação de terras, passa a ser a criminalização das pessoas. Então, a organização fala que precisamos de advogados que defendam as pessoas que estão sendo criminalizadas nesse processo. Nesse contexto, surge a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares, a RENAP, no início dos anos 90, e o movimento passa a contar com a colaboração desses espaços, da assessoria jurídica popular, das universidades que já existiam, e, de forma especial, por advogados que, sensibilizados pela causa social, se dispuseram a trabalhar nesses processos possessórios, criminais e assim por diante.

Com a consolidação dos processos de assentamento e a reivindicação de políticas públicas para as áreas de reforma agrária (como, por exemplo, foi a resposta do Estado com a criação do Pronera, que é o Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária), o movimento começa a defender a criação de cursos nas mais diversas áreas, inclusive no direito, para que pessoas originárias dessas comunidades pudessem ter conhecimentos técnicos para fazer a defesa das pessoas nas mais diferentes demandas que existem nesses territórios.

Então, hoje, a assessoria jurídica se organiza de uma forma bastante difusa, como é a própria organização do movimento social. Os territórios têm muita autonomia, as famílias têm muita autonomia para se reunirem nos acampamentos, buscarem pessoas, não só advogados, mas também professores, médicos, agrônomos, arquitetos, enfim, das mais variadas áreas do conhecimento, que possam estar desenvolvendo atividades, gerando desenvolvimento desses territórios.

Hoje eu vejo que, além dessa contribuição que núcleos de assessoria jurídica popular vinculados a universidades prestam, a gente tem um conjunto grande de organizações da sociedade civil que fazem um trabalho importante de assessoria jurídica, de litigância estratégica e assim por diante. E também agora com esse processo de formação de pessoas por meio do Pronera ou por meio do PROUNI, por meio de pessoas que conseguiram acessar as universidades, tem escritórios que vão sendo constituídos nos territórios, nas capitais.

Então, varia bastante de estado para estado a forma de organização dessa assessoria jurídica popular. Mas hoje quem ajuda a dar um pouco essa dinâmica, coordenar essas diferentes iniciativas, é o setor de direitos humanos do MST, que é constituído não só por advogados, mas constituído especialmente por famílias de cada acampamento, de cada assentamento, que elegem pessoas que vão ficar responsáveis por cuidar dessa parte jurídica de conflitos.

A partir disso, o setor vai mobilizando parceiros, professores, advogados, advogadas, assessores jurídicos populares que fazem a tradução jurídica da luta perante os órgãos e que também, em alguma medida, exercitam esse processo de educação popular nos territórios. Muito numa dinâmica de aprendizado, num exercício – para mim isso é uma característica bastante marcante da advocacia popular, que é de muita escuta das comunidades, que são as populações que são as reais protagonistas da luta e que, de acordo com as especialidades técnicas do mundo jurídico que a gente aprende na faculdade e no exercício profissional, a gente vai transformando o direito para ir expandindo o limite da liberdade. Estou no mestrado aqui na UNB também e a gente tem essa discussão do direito achado na rua, do Roberto Lyra Filho. A compreensão do direito enquanto luta pela

expansão do limite da liberdade socialmente conquistada e positivada. Então por isso que a luta da instituição jurídica popular é em defesa da lei, muitas vezes buscando expandir o limite da lei, às vezes contra a lei, quando a lei não é amparada por uma legitimidade social. Então a gente cumpre um pouco esse papel de tensionar as instituições para que as reivindicações sociais sejam assimiladas e devidamente respondidas pelo poder público com políticas públicas, com o cumprimento de mandamentos constitucionais relacionados à garantia da vida digna de todas as pessoas que vivem em situação de extrema vulnerabilidade social.

Maria Tancredo: No campo dos conflitos fundiários, nas ações possessórias, como se dá a atuação dos advogados e advogadas populares do MST e quais são os desafios que você enxerga nesse debate?

Diego Vedovatto: Eu acho que tem um papel que é emergente, digamos assim, que é de estabelecer canais de diálogo. Tem um colega, grande mestre, inspirador, que é o Darci Frigo, que coordena a Terra de Direitos, que ficava brincando que, nos anos 80 e 90, a gente perdia processos possessórios por "WO". Não tinha advogado do lado dos ocupantes. Eram só os fazendeiros, os proprietários que tinham advogados, e a discussão técnica, processual e de mérito também dessas ações possessórias sequer eram contestadas.

Então, hoje, tem advogados que estão ali para analisar o processo, para contestar, para fazer recursos, para participar de audiências de mediação, buscar o diálogo institucional e, principalmente, para trazer também as pessoas que integram o sistema de justiça (promotores, procuradores, juízes e defensores) para os territórios. Para que haja essa escuta da versão, das razões, dos motivos, dos direitos reivindicados por essas famílias. A atuação da advocacia popular nas ações possessórias hoje se dá muito por aí.

Acho que a principal luta que a gente faz é comprovar a posse. A maioria dos processos possessórios que eu já acompanhei, sequer esse requisito processual para ingresso de uma ação de reintegração de posse é cumprido. O proprietário junta ali um título de propriedade e a propriedade pode estar parada sem ninguém há 5, 10, 15, 20 anos e a posse não é comprovada. Porque não se confunde uma coisa com a outra.

Acho que se dá também num outro espaço, que é esse espaço do Conselho Nacional de Direitos Humanos, de ouvidorias agrárias, de comissões de mediações de conflito criadas nesse bojo da ADPF 828. Então, acho que hoje a gente cumpre um papel nessas possessórias relacionado a isso: a defesa técnica e processual e

também a tentativa de diálogo, a melhora, a qualificação do diálogo junto aos diferentes agentes do sistema de justiça.

Maria Tancredo: Você enxerga, então, que a atuação da advocacia popular nesses processos de ação possessória se posiciona de uma forma mais defensiva do que ofensiva?

Diego Vedovatto: Sem dúvida. Historicamente, a relação do movimento social para com o sistema de justiça sempre foi de responder processos: ser réu em ações criminais e em ações possessórias. Talvez isso tenha se alterado um pouquinho nos últimos anos, no sentido de os movimentos sociais buscarem, dos acampamentos, das pessoas reivindicarem, principalmente por meio de Ações Civis Públicas, de Ações de Descumprimento do Preceito Fundamental no Supremo...

Inclusive, a pauta da reforma agrária chega no Supremo Tribunal Federal, por exemplo, se for analisar essas ações de litigância estratégicas, depois do movimento indígena, depois do movimento quilombola, depois do movimento negro, que moveu ações relacionadas à segurança pública e a questões de vida digna nas cidades. A relação do MST, especificamente para o sistema de justiça, sempre foi muito mais reativa, na medida em que a luta é criminalizada, é atacada por fazendeiros, pela polícia, pelo Ministério Público... Ela sempre foi mais defensiva.

Acho que, nos últimos anos, tem se tornado um pouco mais proativa, muito no sentido de interpelar o Poder Judiciário para que o Poder Judiciário obrigue o INCRA, obrigue os órgãos responsáveis pela política fundiária a realizarem a reforma agrária.

Maria Tancredo: E como você enxerga esse caminho, esses possíveis usos contra-hegemônicos do Poder Judiciário pelo movimento social? Você enxerga nisso uma possibilidade? Você acha que isso tem mudado?

Diego Vedovatto: Acho que é uma possibilidade, sim. E acho que ela tem sido exitosa em alguma medida. Eu reconheço os limites dela. Problemas complexos como a realização da reforma agrária no Brasil ou a reforma urbana não vão ser obras do Poder Judiciário. Não podem ser obras do Poder Judiciário. Devem ser obras da política. O Judiciário tem uma função mais reativa.

Mas eu avalio que num contexto de muitos retrocessos democráticos vividos no último período, sobretudo num contexto de golpe, em relação à Dilma, ao processo de avanço de operações de exceção, como foi a Lava Jato... Em relação ao MST teve uma um pouquinho anterior, que é a Operação Agrofantasma, que também era

presidida pelo Sérgio Moro lá em Curitiba... Esse processo de avanço de regime de exceção no país em alguma medida foi contido por ações movidas perante o Poder Judiciário. Eu até destacaria, talvez, que a cúpula do Poder Judiciário, de forma especial do Supremo Tribunal Federal, tem sido mais sensível a estabelecer limites a retrocessos institucionais num processo de ataque a direitos constitucionais. O Supremo, em alguma medida, estabeleceu alguns limites. Embora a base do Poder Judiciário, principalmente no primeiro e segundo grau, sejam mais refratários, sejam mais conservadores, em relação a essas matérias.

Mas acho que algumas ações civis públicas têm cumprido um papel importante de garantia de direitos básicos: à água, à energia, à razoável duração do processo administrativo para tratar de algumas questões.

Eu sou um advogado que sempre tem muita cautela em ingressar com ação judicial reivindicando algum direito social em relação a esses temas. Mas acho que são as ferramentas que estão disponíveis para a luta política e jurídica no país. Então, não sou de todo cético em relação a isso. Acho que cumpre um papel importante e a gente trabalha para que a Defensoria Pública, para que o Ministério Público sejam cada vez mais sensíveis a essas ações e promovam ações judiciais que resguardem todos os direitos violados por um sistema econômico profundamente desigual e injusto.

Maria Tancredo: A par do STF, que a gente vai tratar na próxima pergunta, como o Poder Judiciário, na primeira e segunda instância, enxerga o MST, as ocupações, a reforma agrária? Existe alguma modificação nessa visão ao longo do tempo?

Diego Vedovatto: O Poder Judiciário, como um todo, tem uma formação bastante conservadora no Brasil. Não apenas em relação ao mérito da declaração dos direitos que promove ao ser questionado como sistema de justiça, mas pela sua própria composição. Historicamente, são os filhos de proprietários rurais que se tornaram juízes, desembargadores, e seus filhos, e seus sucessores, e viraram ministros... Então, a gente tem ainda um Poder Judiciário no Brasil marcado por essa tradição muito patrimonialista, de defesa da propriedade privada. A relativização da propriedade privada no direito brasileiro é algo bastante difícil. Então, acho que o Judiciário é bastante conservador em relação a muitas dessas matérias, tem uma visão muitas vezes preconceituosa dos movimentos sociais, das reivindicações políticas das mais variadas matizes.

Mas acho que com a luta dos movimentos sociais, com o processo complexo que é a reivindicação de direitos, tem se tornado permeável em alguma medida a essas demandas. Então, muitos juízes de primeiro grau, muitos desembargadores e

desembargadoras estão cada vez mais sensíveis a essas temáticas. Principalmente, na minha opinião, quando a gente consegue levar o juiz para a comunidade, para o território. Porque aí a formação ideológica, fruto de um processo da imprensa, da mídia, ela se esvai, porque vai ver ali trabalhadores, trabalhadoras rurais que estão reivindicando direitos. São homens, mulheres, senhoras, senhores, crianças, jovens que vivem nesses territórios e que defendem o cumprimento de mandamentos constitucionais.

Então, acho que isso tem se transformado um pouco ao longo do tempo e acho que o preconceito contra o MST arrefeceu um pouco nos últimos anos. Principalmente também porque há um sucesso dos assentamentos, de grande parte da política fundiária. Os desembargadores, os ministros, os juízes, eles veem os assentamentos produzindo comida, se organizando em cooperativas e gerando desenvolvimento econômico no interior do país. Acho que isso conta muito positivamente em relação à desconstrução, ao enfrentamento desse preconceito ideológico que ainda me parece hegemônico.

Acho até que algumas demandas, como direitos indígenas, talvez, direitos quilombolas, são até mais permeáveis. Tem uma discussão cultural aí, uma questão que está muito atrelada a essa coisa do multiculturalismo e do reconhecimento de povos que, muitas vezes, a luta pela reforma agrária não tem. Na minha avaliação, ela tem também. Muitas vezes, ela não consegue se expressar da forma como movimentos indígenas e quilombolas, por exemplo, conseguem. Mas acho que esse preconceito ideológico que há em relação a todos esses movimentos tem diminuído um pouco nos últimos anos.

Maria Tancredo: Sobre a ADPF 828, você acompanhou esse julgamento e a mobilização política do MST em torno da ADPF? Como você avalia esse processo e seus impactos?

Diego Vedovatto: Eu acompanhei desde o início da pandemia esse tema. Acho que o Conselho Nacional de Direitos Humanos foi a primeira instituição pública a criar um instrumento legal que chamava atenção para essa questão dos despejos num contexto de pandemia. Depois, o Conselho Nacional de Justiça editou uma resolução que estabelecia como os processos iriam funcionar durante a pandemia, logo no início. E não houve um tratamento específico para a questão possessória, dos conflitos coletivos por terra em âmbito urbano e rural.

A gente começou a fazer o enfrentamento no caso a caso. Conforme ordens de despejo iam saindo, a gente fazia a defesa do direito à vida, do direito à saúde, da não contaminação, inclusive de policiais mobilizados por esse tipo de operação, no

caso a caso. Porque entendíamos que havia um risco muito grande de a gente fazer uma ação de controle concentrado de constitucionalidade em relação a isso e sair uma decisão negativa: o Supremo negar e isso gerar uma onda de despejos. Mas aí se organizou essa conformação chamada Despejo Zero, que é uma articulação de um conjunto gigantesco de organizações urbanas e rurais no país, que passaram a dizer: o poder público não pode tirar de casa, ainda que as casas sejam precárias, sejam barracos, não pode tirar, não pode despejar pessoas na pandemia. Essas pessoas vão para onde? Elas precisam ficar em isolamento social, ter condições sanitárias mínimas para protegerem a sua vida.

E aí teve um caso emblemático, que foi uma desocupação em Minas Gerais, no Quilombo Campo Grande, bem no início da pandemia, no primeiro ano da pandemia. Lá em Minas Gerais, o governador Zema, saiu uma ordem de despejo para algumas famílias que integravam um conjunto da ocupação do Quilombo Campo Grande, que é uma ocupação consolidada. Uma ocupação desde 2005, que as famílias estão lá, que envolve a ocupação de uma usina de etanol falida, a antiga usina Ariadnópolis. Entrou em processo de recuperação judicial, depois falência, e os trabalhadores não foram indenizados. Uma parte grande das famílias acampadas são ex-trabalhadores da própria usina. E aí saiu uma ordem de despejo.

A gente perdeu os recursos do primeiro e do segundo grau. O governador fez uma mobilização gigantesca, de um aparato policial gigantesco, helicóptero, muitos policiais. E a gente levou esse caso para a Corte Interamericana de Direitos Humanos. A gente fez uma representação lá e solicitamos uma audiência com a Comissão de Direitos Humanos ligada à Corte. E aí teve audiência no final do ano, no primeiro ano da pandemia, em dezembro. Nesse meio tempo, principalmente organizações ligadas às ocupações urbanas já vinham discutindo o ingresso de uma ação no Supremo.

Aí teve uma ocupação aqui em Brasília, que teve um despejo violento também, teve uma repercussão nacional. E aí o Partido Socialismo e Liberdade, decidiu ingressar com uma ação no Supremo, que caiu sob relatoria do Barroso, cadastrada sob o número 828: a ADPF 828. A gente não foi consultado previamente em relação ao ingresso da ação, mas é uma ação legítima do partido e do movimento social, que entendeu que não restava alternativa senão pedir para o Supremo uma ordem excepcional, que é suspender todos os despejos em virtude da crise sanitária, com esse argumento de proteção à saúde e à vida das pessoas. Logo que foi protocolado e distribuída essa ação, a gente se envolveu nesse processo. Articulamos diferentes organizações de direitos humanos, outros partidos, para ingressarem como *amicus curiae* na causa e passamos a atuar.

No caso específico, eu assinei uma petição junto com o pessoal da Terra de Direitos e o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, e tive a oportunidade de conversar algumas vezes com o relator, entregando memoriais e mobilizando isso. O MST, de forma específica, fez uma campanha de cartas para ministros do Supremo. Foi feita uma campanha para que famílias que estavam em risco de serem despejadas escrevessem cartas direcionadas aos ministros do Supremo, para que se sensibilizassem com a situação dessas famílias. Isso foi feito, foi enviado principalmente para o relator, para o ministro Barroso. Acho que toda a campanha política: foram feitas diversas vigílias, mobilização nas redes; o Movimento Sem Terra, o setor de direitos humanos, integrou a campanha Despejo Zero durante todo esse período.

Depois de ser deferida a liminar, e referendada pelo plenário, a gente passou também a atuar junto ao CNJ, buscando que o CNJ criasse uma regulamentação para isso. E para que os tribunais de justiça e tribunais regionais federais criassem o que acabou depois virando essa comissão de soluções fundiárias do CNJ e de diferentes tribunais. Os tribunais todos, de justiça e regionais federais, foram obrigados por uma resolução do CNJ a criar as comissões de mediação de conflitos, tentando evitar que despejos forçados ocorressem durante a pandemia.

Maria Tancredo: Qual é a sua avaliação dos impactos da ADPF em relação à compreensão do Supremo Tribunal Federal e dos juízes locais a respeito do direito de moradia? Porque existe uma avaliação de que algumas decisões da ADPF dão muito relevo à excepcionalidade da pandemia. Como você enxerga isso? Enxerga que a ADPF vai ter impactos para a compreensão sobre o direito à moradia isoladamente ou é uma situação mais relacionada à COVID?

Diego Vedovatto: Eu tenho uma avaliação positiva, reconhecendo todos os limites que a discussão sobre moradia versus direito à propriedade tem no Brasil. Então, assim, os bolsonaristas fizeram uma campanha dizendo que o Supremo Tribunal Federal teria abolido o direito à propriedade. Isso não é verdade.

O Supremo Tribunal Federal segue resguardando o direito de propriedade e, em alguma medida, eu vejo que principalmente o tema da saúde e da vida permitiram que o direito à moradia ganhasse uma expressão mais contundente para relativizar o direito de usar, gozar e dispor de uma propriedade em relação a esse tema. Eu acho que a ADPF salvou muitas vidas e isso não pode ser relativizado. Entendo e concordo com parte das críticas acadêmicas que são feitas a todo o processo, especialmente aos limites até onde a ADPF foi. Isso que você comentou, de se apegarem ao regime da excepcionalidade da pandemia, da transição. Mas eu acho que isso desencadeou muita coisa institucional que não pode ser relativizada. É só

entrar no site da campanha Despejos Zero e ver as milhares de famílias que não perderam sua moradia durante esse processo e tiveram, assim, sua vida preservada.

E acho que a criação de uma resolução no âmbito do CNJ, que obriga a criação de um grupo de trabalho nacional e grupos de trabalho em todos os tribunais, todos os TRFs, tem permitido que a gente faça essa disputa do direito de moradia em um nível mais qualificado. A gente tem conseguido levar desembargadores, juízes, ministro, para áreas de conflito, para acampamentos rurais e urbanos a partir desse processo.

Eu entendo que, em relação à questão da excepcionalidade, isso é um tema ainda não resolvido no Supremo. Embora tenha sido demarcado o período da pandemia como contemplado pela ADPF, eu sou defensor da tese de que a ADPF 828 inaugura um novo paradigma para tratamento dos conflitos possessórios coletivos no Brasil. Tão importante quanto foi a alteração no Código de Processo Civil que previu audiência prévia e todas essas questões de mediação, que não são cumpridas pelo Poder Judiciário. Tem um estudo do INSPER, feito com diagnóstico de conflitos possessórios no país que foi anterior à pandemia, em que as conclusões são que tem muita pouca mediação, tem a expressão "função social" em uma quantidade baixíssima de acórdãos...

Então, eu acho que a ADPF 828 permitiu, sim, uma mudança, talvez, de paradigma em relação à permeabilidade disso, uma ideia de que é possível mediar e encontrar soluções mediadas, acordos, composições, que não impliquem o despejo forçado das famílias.

Acho que isso alterou dentro do Poder Judiciário a sensibilidade em relação a esses temas; dentro do Ministério Público, principalmente, procuradorias de direitos cidadãos; dentro da defensoria pública também; e da advocacia popular de uma forma geral. Então, eu entendo e concordo, sou crítico aos limites do que se conseguiu com a ADPF, mas, ao mesmo tempo, acredito que não se pode menosprezar a importância da ADPF e do quanto decidido ali.

Lembrando que a ADPF também, em alguma medida, se relaciona com a aprovação da lei. Teve uma lei que o Congresso Nacional aprovou depois, determinando a suspensão dos despejos e a criação de um regime de transição para esse processo. E falo muito isso porque, hoje, as comissões de conflitos fundiários estão funcionando. A gente pode criticar as suas decisões, a gente pode criticar o método, a gente pode criticar a composição, mas antes da ADPF a gente não tinha isso.

Maria Tancredo: Essa é a minha próxima pergunta, como é que você está avaliando o trabalho das comissões?

Diego Vedovatto: Eu acho que varia muito de estado para estado, e varia principalmente de acordo com a disposição dos integrantes, dos desembargadores que integram essas comissões em levarem a cabo processos de acordo. Acho que, em muitos lugares, a gente tem tido avanços. Uma avaliação que a gente faz junto com a Procuradoria do Incra, por exemplo, que atua principalmente em conflitos agrários, é que tem funcionado.

A gente tem, em alguma medida, ganhado tempo em relação a alguns conflitos que se arrastam há muitos anos e tem viabilizado alguns acordos. Por quê? Em relação às ocupações rurais, talvez até diferente de uma dinâmica urbana, mas a maioria das ocupações rurais são muito antigas. As famílias estão nas áreas há 5, 10, 15, 20, 30 anos. E aí saem processos judiciais estabelecendo que as famílias têm que ser desalojadas de uma hora para outra. Em muitos lugares, as famílias já têm igreja, têm casa, têm escola, têm posto de saúde, investimentos do poder público em áreas que ainda a questão de propriedade, de posse, não foi definitivamente regularizada.

Eu tenho uma avaliação assim: acho que poderíamos avançar muito mais se houvesse uma maior disposição dos membros dessas comissões em irem nas áreas, em exercitarem com mais intensidade essa necessidade de realizar acordos para a proteção dos direitos das pessoas. Mas acho que o índice de despejos, se houvesse no Brasil um monitoramento do índice de despejos, ele diminuiu significativamente fruto desse processo. Acho que a gente tem conseguido, em alguma medida, evitar muitos despejos a partir desses processos de mediação.

E acho que a gente precisa defender isso, porque quem mais está criticando isso é um movimento dos proprietários mais radicalizados na extrema direita, que atacam as comissões, que atacam o Poder Judiciário, que atacam o Supremo Tribunal Federal, dizendo "olha, eles estão ouvindo sem terras, que absurdo! Vão fazer audiência de mediação! Não! Antes nunca era assim, a gente só pedia e o juiz dava a ordem e a polícia estava no outro dia lá despejando as pessoas!". Eu acho que isso mudou.

Então, apesar de a gente ser crítico à estrutura do Poder Judiciário, aos limites de tratamento de demandas extremamente complexas, eu acho que o problema maior hoje está no Poder Executivo e nos órgãos responsáveis pela política urbana e pela política fundiária rural, agrária, que não possuem orçamento, que tem um conjunto de questões que inviabilizam, que dificultam o avanço dessas políticas

públicas. Mas eu acho que o Poder Judiciário tem melhorado na forma de tratamento dessas demandas.

Maria Tancredo: Você acha que a ADPF, a resolução, a instalação das comissões, alterou inclusive a dinâmica dos processos em primeiro grau?

Diego Vedovatto: Alterou. E aí tem um dado que, na minha opinião, comprova isso, que é o número de reclamações constitucionais deferidas pelo Supremo Tribunal Federal. O Supremo Tribunal Federal determinou a reforma de mais de uma centena de decisões de primeiro grau que faziam esse levantamento.

Tem uma coisa que a gente não consegue levantar, que eu até já dialoguei isso lá no CNJ, que são os processos de primeiro grau impactados sem a necessidade de reclamação constitucional, sabe? A gente consegue levantar o número de processos para saber, de fato, quantas famílias, quantas comunidades, quantos hectares...

Maria Tancredo: É, a gente só sabe o que deu errado, né? Quando a ADPF foi descumprida e é preciso fazer reclamação.

Diego Vedovatto: Exatamente. A gente, assim, não tem hoje... Achei até louvável, o TRF2 fez uma publicação agora recente dos relatórios, da ata do trabalho da comissão, que dá publicidade à política judicial para conflitos de processos coletivos.

Então, assim, dando publicidade, a gente consegue parabenizar o que está sendo bem feito e criticar o que não está sendo bem feito. Infelizmente, eu também defendo isso, que se a gente tivesse no cadastro das autuações processuais uma aba ali que fosse conflito possessório coletivo, a gente conseguiria ter um dado nacional, o CNJ conseguiria ter, o Estado brasileiro, muito mais qualificado em relação ao número de processos, à quantidade de famílias envolvidas e ao tratamento que o poder judiciário dá em primeiro, segundo grau e também nas instâncias superiores. Mas isso, infelizmente, ainda não existe.

É uma luta, assim, que eu reivindico. Inclusive, para dar publicidade para esse tema e permitir que o sistema de justiça pense a forma como atua com esse tipo de demanda. Mas eu não tenho dúvida que foi uma conquista muito importante.

Gostaria muito de saber que algum pesquisador de alguma universidade conseguisse construir algum método aí para a gente saber quantas ações foram impactadas positivamente em primeiro e segundo grau sem precisar virar reclamação constitucional. Acho que foram muitas. Muitos juízes de primeiro grau

passaram a suspender, aplicar automaticamente a decisão do Supremo e agora arremeter às comissões de conflitos fundiários dos TJs e TRFs os conflitos coletivos.

Maria Tancredo: E como é que você enxergou a atuação do Supremo no julgamento das reclamações?

Diego Vedovatto: Acho que num primeiro momento foi de muito acolhimento e de afirmação da sua competência. As primeiras reclamações em sua grande maioria foram deferidas. Havia um nível de deferimento das liminares muito maior, principalmente no período da pandemia. Depois em que esse tema da pandemia, da saúde, foi arrefecendo na sociedade de uma forma geral, a instrução, todo o regime de exceção jurídico e institucional criado por decretos, por leis, da pandemia foi passando, o Supremo começou a ser um pouco mais cauteloso no sentido de dizer: "olha, a competência para apreciar cada caso é do juiz de primeiro grau".

E muitos casos não se amoldam aos parâmetros do quanto decidido na ADPF também. Então, na medida em que uma parte da advocacia passou a tentar ampliar o alcance da ADPF, o Supremo começou a se autoconter também e dizer: "olha, vamos deixar isso lá para o juiz de primeiro grau, vamos deixar isso lá para a comissão de conflitos fundiários, porque já foi criada uma nova estrutura para acompanhamento desses casos". E eu acho também que os juízes de primeiro grau e também os desembargadores de segundo grau passaram a respeitar mais a ADPF em alguma medida.

Não estou dizendo que não há exceções, é óbvio que há exceções, que há decisões que violam de forma flagrante a ADPF. Mas algumas das reclamações propostas no Supremo não se amoldam ao padrão da 828. A gente viu, inclusive, grileiros de terra, a gente viu fazendeiros, manejando reclamação dizendo que não podiam ser retirados... Sabe, é uma inversão total da lógica e dos fundamentos do quanto decidido.

Então, é um pouco complexo isso. Acho que a janela das reclamações tem se fechado cada vez mais. E há esse esforço para que as comissões de soluções fundiárias consigam criar procedimentos que viabilizem maiores mediações nesses conflitos.

Maria Tancredo: Não sei se chegou ao seu conhecimento algum caso que, depois de uma decisão do Supremo reconhecendo que houve uma violação à ADPF, mesmo não sendo no caso específico, o juiz tenha mudado o posicionamento dele e passado a aplicar a ADPF. Chegou ao seu conhecimento algum caso como esse?

Diego Vedovatto: Ah, tiveram alguns assim. Algumas decisões, lá de São Paulo, por exemplo, que determinavam o despejo usando a 828 como fundamento. Falando, "olha, é uma ocupação, depois da pandemia, não tem os requisitos ali estabelecidos e tal, portanto, com fundamento na 828 defiro a ordem de despejo". Dizendo que tinha sido respeitado, que tinham ouvido, tentado fazer mediação e tal. Acho que agora talvez possam surgir decisões nesse sentido, mas em alguma medida não são decisões também que conflitam com a 828, são decisões que absorvem os fundamentos da 828, ainda que a conclusão seja pela manutenção de uma ordem de despejo, por exemplo.

Maria Tancredo: Tem algum caso que você queira destacar, alguma outra coisa que eventualmente eu não perguntei, que você acha que vale a pena comentar?

Diego Vedovatto: Não, eu acho que agora tem uma questão que me toca, por exemplo, que é o mérito, a solução definitiva da 828. A 828 teve quatro liminares, não teve apreciação de mérito ainda. Como é que ela vai acabar?

Como é que uma ação dessa envergadura vai ter o seu mérito apreciado no Supremo? Acho que isso é uma questão a ser discutida. Vai ter que ser julgado o mérito disso, ou talvez o Supremo entenda que perdeu objeto por alguma razão processual, extingue o processo. É estranho, né? Em tese, o Supremo Tribunal Federal vai ter que, em algum momento, finalizar o processo da ADPF 828. Porque o relator nunca pautou o mérito da ação para ser julgada. Foram julgados quatro pedidos cautelares. Nas quatro oportunidades foi deferido a liminar, com ressalvas, com tonalidades diferentes, mas acho que a decisão de mérito é algo bastante importante nesse caso.

(...)

Diego Vedovatto: Eu acho que o Supremo vai evitar julgar isso agora. O Supremo, eu tenho a impressão de que aguarda que os órgãos responsáveis pela política fundiária e pela política urbana cumpram a política fundiária e a política urbana. Não é um problema mais do Supremo, é um problema que está no Executivo agora, que está no Legislativo.

Tanto que as decisões do Barroso, referendadas, ele caminha muito para apelar para o Congresso Nacional, o Poder Executivo, resolverem essa demanda. Acho que é difícil solucionar esse caso.

Eu espero que se houver um julgamento de mérito, no sentido de rever o que foi deferido, apreciado nas cautelares, que o direito à moradia seja reafirmado e que o Supremo diga que essas comissões de conflitos fundiários, que a mediação desses

processos coletivos deve ser a regra, não a exceção. A regra deve ser essa. O Código de Processo Civil deve ser aplicado. Ainda que os despejos não estejam mais suspensos, como estavam, é dever do juiz de primeiro grau apreciar o deferimento ou não de ordens de reintegração de posse tratando a moradia com a mesma importância do direito de propriedade. [O direito à moradia] deve ser considerado na análise judicial, o que não é o histórico da realidade brasileira. A gente sempre vê o direito de propriedade compreendido como um direito absoluto, inatacável, e os demais direitos envolvidos no conflito, que são o direito à moradia, o direito ao trabalho, o direito à vida digna das famílias não são considerados.

Sobre o entrevistado e a entrevistadora

Diego Vedovatto
Advogado. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Membro da Direção Executiva do Setor de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Maria Isabel Matos Tancredo
Mestranda no Programa de Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPDH/UFRJ).

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57301

“Se morar é um direito, ocupar é um dever”: entrevista com Maria de Lourdes Alves do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)

“Si vivir es un derecho, ocupar es un deber”: entrevista con María de Lourdes Alves del Movimiento de Lucha en los Barrios, Villas y Favelas

“If living is a right, occupying is a dut”: interview with Maria de Lourdes Alves of the Movement for Struggle in Neighborhoods, Villages and Favelas

Maria de Lourdes Alves[1]
[1] Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Mariana Trotta Dallalana Quintans[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Submetido em 17/02/2025
Aceito em 21/02/2025

Como citar este trabalho
ALVES, Maria de Lourdes; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. “Se morar é um direito, ocupar é um dever”: entrevista com Maria de Lourdes Alves do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB). Entrevista concedida a Mariana Trotta Dallalana Quintans. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 55-67, jan./jun. 2025.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

“Se morar é um direito, ocupar é um dever”: entrevista com Maria de Lourdes Alves do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB)



Entrevista realizada em 27 de dezembro de 2023.
Duração de 44 minutos.

Maria de Lourdes Alves é uma mulher negra, trabalhadora informal, mãe de duas filhas e um filho. Maria de Lourdes Alves é natural do Ceará e migrou aos 18 anos para o Rio de Janeiro para trabalhar como doméstica na casa de um casal. Nesse período, não recebeu salário, vivendo em situação análoga à escravidão.

Atualmente, é militante e coordenadora estadual do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) no Rio de Janeiro e participou das ocupações João Candido (em 2021) e Luís Gama (2022), ambas na região central da cidade do Rio de Janeiro organizadas pelo MLB, que passaram por processos violentos de despejo.

O MLB é um movimento social, organizado nacionalmente há 26 anos, que promove ocupações nas cidades com o objetivo de organizar trabalhadores e trabalhadoras na luta pelo direito à moradia adequada, pela Reforma Urbana e pelo Socialismo.

No estado do Rio de Janeiro, o MLB está organizado há 12 anos, tendo realizado várias ocupações em prédios públicos e privados. A ocupação Luís Gama foi realizada no dia 24 de junho de 2021, quando o MLB ocupou um prédio público que descumpria a função social no centro da cidade do Rio de Janeiro, no auge da pandemia de Covid-19. Por quatro dias, a ocupação resistiu a tentativa de remoção forçada e várias outras formas de violência do Estado. Após uma intensa negociação, as famílias do movimento desocuparam o prédio com a promessa da construção de 150 moradias na região central do Rio. Entretanto, o Estado interrompeu as negociações com o MLB.

Diante da ausência de resposta do Estado, o MLB no dia 16 de novembro de 2022 ocupou um prédio particular no centro da cidade, dando início a Ocupação Luís Gama, com o objetivo de pressionar o Estado do Rio de Janeiro a retomar as negociações. Foram 30 dias de luta, resistência e repressão, sofrendo a brutalidade da polícia militar. No dia que a Ocupação completaria seu aniversário de um mês de existência, as famílias sofreram um despejo determinado por ordem judicial que expulsou as famílias às vésperas do Natal.

No entanto, a luta do MLB conquistou a construção de 110 moradias na cidade Rio de Janeiro pela Secretaria de Estado de Habitação de Interesse Social, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida na modalidade do Fundo de Arrecadamento Residencial (FAR) com recursos da Caixa Econômica Federal.

Na entrevista Maria de Lourdes Alves contou um pouco de sua trajetória pessoal, da história de luta do MLB, da atuação violenta da polícia e do poder judiciário, do papel dos e das advogadas populares e da conquista do direito à moradia.

A entrevista foi concedida no segundo semestre de 2023 no âmbito da pesquisa "Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense" realizada pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), que conta com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio de Janeiro (FAPERJ). O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin é um dos grupos de extensão universitária que tem atuado na assessoria jurídica do MLB e tem, também, produzido pesquisa com o objetivo de registrar a memória dessa luta.

* * *


MLB
MOVIMENTO DE LUTA NOS BAIRROS, VILAS E FAVELAS

Mariana Trotta Dallalana Quintans (NAJUP Luiza Mahin): E a senhora é natural aqui do Rio, é nascida aqui?

Maria de Lourdes Alves: Não, eu nasci no Ceará. Mas eu vim para cá bem nova.

Mariana Trotta: Com quantos anos?

Maria de Lourdes: Eu acho que eu tinha 18 anos, 17, 18 por aí.

Mariana Trotta: E veio para cá para o Rio, por quê?

Maria de Lourdes: Ih, porque eu vim com um casal aí eu não quis mais voltar, a vida aqui é bem melhor do que lá sabia

Mariana Trotta: Veio com um casal?

Maria de Lourdes: Sim, um casal. Eu era meio exploradinha na casa deles, aí eu fugi.

Mariana Trotta: A senhora trabalhava na casa deles?

Maria de Lourdes: Sim, mas eu não ganhava, aí eu fugi, eu nem sabia para onde que eu iria não. Mas lembrei de um pessoal que eu conhecia. Consegui chegar lá e fui viver minha vida.

Mariana Trotta: Queria que você falasse um pouquinho, como e quando você começou a atuar pelo MLB.

Maria de Lourdes: Eu entrei no MLB, em 2021, na ocupação João Cândido.

Mariana Trotta: E, por que a senhora resolveu participar da ocupação?

Maria de Lourdes: Eu acho que por necessidade, de uma casa, de melhorar, sair do aluguel, foi por isso.

Mariana Trotta: E a senhora trabalha com o quê?

Maria de Lourdes: Eu sou autônoma, eu vendo algumas coisas na rua para sobreviver.

Mariana Trotta: Aqui pelo centro mesmo?

Maria de Lourdes: Sim, lá no espaço cultural da marinha, na porta do espaço cultural da marinha, final de semana dá um movimento.

Mariana Trotta: E a senhora mora na região central desde quando?

Maria de Lourdes: Já tem uns 50 anos e eu não quero sair daqui de jeito nenhum.

Mariana Trotta: E antes de estar na região central? A senhora morava onde?

Maria de Lourdes: Eu morava em Caxias. Mas era muito difícil chegar ao centro para trabalhar. Às vezes você consegue chegar e, às vezes, não. E as vezes quando chega, já é hora de voltar para Caxias outra vez.

Mariana Trotta: E por que a senhora gosta de morar no centro?

Maria de Lourdes: Ah, porque tudo é mais fácil. Até para ambulante aqui é mais fácil, porque você consegue ir para a rua cedo e ainda tem o dinheiro da passagem também.

Mariana Trotta: A senhora pode contar um pouco das ocupações?

Maria de Lourdes: A ocupação Luís Gama, foi um mês lá dentro e muita luta, muita guerra com a polícia, muita mesmo. Eu já entrei lá sabendo que não era fácil, porque nada para a gente é fácil. Nada para pobre é fácil. Eu já entrei sabendo que a polícia ia bater. Mas meu medo ficou lá dentro, eu não tenho mais medo da polícia não. Se tiver que enfrentar, nós vamos enfrentar, porque meu medo eu deixei lá.

Mariana Trotta: O prédio estava sendo utilizado?

Maria de Lourdes: Não, o prédio estava vazio há mais de 10 anos, não tinha nada, não tinha banheiro, a gente improvisou tudo. Não tinha nada, só lixo. A cisterna estava um absurdo, tudo cheio de entulho, a gente tirou, limpamos, com cloro, com tudo, botamos caminhão de pipa d'água e deixamos ele cheinho, limpinho, para eles estarem usando hoje. Virou estacionamento e eles estão usando. A gente incentivou, como sempre, eles a reabrirem os lugares que a gente limpou, né.

Mariana Trotta: Então vocês conservaram o prédio?

Maria de Lourdes: Sim, sim, a gente limpou, tiramos o lixo, tiramos as árvores, porque estava cheio de mato e tiramos as fotos do antes e do depois, de quando a gente chegou lá e de quando a gente saiu e ficou bom para eles.

Mariana Trotta: Como foi a atuação da polícia assim que vocês ocuparam o prédio?

Maria de Lourdes: Acho que não demorou nem 10 minutos, a polícia chegou, metendo o pé na porta, com a arma na mão. A gente subiu, içamos as bandeiras do MLB, mostramos às crianças e depois chegou o apoio para a gente, porque sem aquele apoio, chegou muita polícia depois, né, choque, chegou todo mundo. Mas aí, aquela polícia ali, sabe o que que aconteceu? Deu mais força para a gente lutar contra eles, pelo menos para mim, eu saí de lá bem mais forte, muito forte. Até hoje eu estou aqui lutando.

Mariana Trotta: Como foi a atuação dos advogados e advogadas populares?

Maria de Lourdes: Então, era minha esperança maior, era vocês no caso, né, os advogados, advogada, era minha esperança maior, porque sem vocês, a gente não ia conseguir, entendeu. Porque sem vocês, a gente não ia conseguir, porque a gente não tem essa força toda, a gente tem força, mas vocês têm o poder, assim, de barrar aquelas coisas ruins que vem contra a gente, principalmente da polícia. Porque no momento em que a gente entrou lá, se não fossem vocês lá fora, eles tinham arrombado aquela porta, porque era muita polícia para pouca gente lá dentro. Mas aí vocês chegaram, aí tudo se acalmou. Muito boa e eu agradeço vocês por isso.

Mariana Trotta: E a gente agradece, porque se não fossem vocês fazendo a luta não tinha conquista.

Maria de Lourdes: Então, a gente está conquistando juntos. Todo mundo junto.

Mariana Trotta: Como foi a postura do poder judiciário nesse processo todo de luta?

Maria de Lourdes: Péssimo, porque ele viu só o lado do rico, principalmente o Gilmar Mendes, né, que no último instante favoreceu ao rico, não foi a favor do pobre, foi péssimo. Péssimo.

Mariana Trotta: Como foi essa postura do Gilmar Mendes, ministro do STF, com a ocupação?

Maria de Lourdes: Então, a postura dele foi a pior de todas, foi péssima. Eles nunca veem o lado do pobre, só o lado do rico, então principalmente o Gilmar Mendes, porque caiu na mão dele e ele é um ministro de rico, não é um ministro de pobre. Então ele foi favorável ao dono do prédio e não a gente, aí a gente teve que sair[1].

[1] Durante a ocupação, após a concessão da liminar de reintegração de posse em primeira instância, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro e a advocacia popular, ajuizaram Reclamações

Mariana Trotta: Eles determinaram o despejo?

Maria de Lourdes: Sim, determinaram o despejo e a gente saiu.

Mariana Trotta: E depois do despejo, o poder judiciário deu alguma alternativa de moradia a vocês?

Maria de Lourdes: Não, não deu nada não. Não deu nada não. O Governador, a gente está em negociação com ele e está uma negociação bem boa, muitas coisas boas estão acontecendo. E vamos conseguir.

Mariana Trotta: A senhora avalia de forma positiva a mesa de negociação com o estado?

Maria de Lourdes: Sim, muito positiva, mas também, graças aos nossos advogados, o pessoal do núcleo de terra, não só a gente, porque se não fosse esse pessoal, a gente também não ia conseguir.

Mariana Trotta: E o que que o Estado garantiu a partir dessa mesa de negociação? O que está avançando?

Maria de Lourdes: O Estado avançou muito. Tivemos uma notícia maravilhosa dos terrenos, que já é da gente, agora só falta mesmo a papelada e começar a obra. A luta foi para valer.

Mariana Trotta: A senhora acha que a resposta do Estado com esses imóveis, esses terrenos para as construções das casas, essa resposta foi fruto dessa luta coletiva? Desses atos, da ocupação?

Maria de Lourdes: Sim, claro que foi, porque como se diz uma andorinha só não faz verão, né, então junta todo mundo na luta e conseguimos.

Mariana Trotta: E qual é a sua expectativa para os próximos anos?

Maria de Lourdes: Felicidade, estar na minha casa, todo mundo, não só eu. O movimento todo, estar nas nossas casas. E ser feliz é tudo vai dar certo, já deu certo.

Mariana Trotta: Bom, a gente vai querer conhecer essa casa.

Constitucionais com base na decisão na ADPF 828 (que estabelecia a remessa das ações possessórias para a Comissão de Soluções Fundiárias). Essas Reclamações Constitucionais foram de relatoria do Ministro Gilmar Mendes, que entendeu que o caso não tinha aderência a quarta tutela incidental na ADPF 828, por se tratar de ocupação posterior à referida decisão judicial.

Maria de Lourdes: Mas vai mesmo. Vocês são os primeiros a ir lá.

Mariana Trotta: E a senhora gostaria de falar mais alguma coisa, que a gente não tenha perguntado?

Maria de Lourdes: Quando eu entrei no MLB, eu não levava muita fé, sabe, mas aí eu fui assim, sei lá, eu fui me dedicando muito e até hoje eu sou bem dedicada e hoje eu acho que eu vou continuar para sempre, entendeu?

Mariana Trotta: O que o MLB representa para a senhora?

Maria de Lourdes: O MLB é um movimento de luta sério, sem drogas, sem exploração, ninguém explora ninguém. O MLB para mim, é uma família. Na hora do sufoco, eu procuro sempre o MLB e sempre sou atendida, sempre. Até com conselho, qualquer coisa, para muita gente até uma cesta básica, porque tem muita gente, que não está trabalhando, que não está fazendo nada, não tem um quilo de feijão dentro de casa. O MLB é uma família, é isso. Um ajudando o outro.

Mariana Trotta: Queria te agradecer muitíssimo, por estar aqui compartilhando um pouco da sua história.

Maria de Lourdes: Muita história, muita história mesmo. Muita. Se eu for falar, dá um livro, completo.

Mariana Trotta: Vamos seguir juntas nessa luta!

Maria de Lourdes: Juntas! MLB essa luta é para valer!

* * *


QUEM LUTA CONQUISTA
OCUPAÇÕES JOÃO CÂNDIDO E LUIZ GAMA CONQUISTAM 110 MORADIAS!
MLB


MORAR DIGNAMENTE É UM DIREITO HUMANO!
MORAR DIGNAMENTE É UM DIREITO HUMANO!
MLB

Atualmente, o déficit habitacional brasileiro representa 6.215.313 milhões de domicílios, 62,6% de domicílios chefiados por mulheres, 62,6% de domicílios de famílias negras, e 86% de domicílios urbanos (Fundação João Pinheiro, 2024). Maria de Lourdes Alves possui o perfil do déficit habitacional brasileiro, negro e feminino. A história de luta de Maria de Lourdes Alves no MLB mostra que "se morar é um direito, ocupar é um dever".

Como canta Milton Nascimento:

"Maria, Maria é um dom, uma certa magia
Uma força que nos alerta
Uma mulher que merece viver e amar
Como outra qualquer do planeta
Maria, Maria é o som, é a cor, é o suor
É a dose mais forte e lenta
De uma gente que ri quando deve chorar
E não vive, apenas aguenta
Mas é preciso ter força, é preciso ter raça
É preciso ter gana sempre
Quem traz no corpo a marca
Maria, Maria mistura a dor e a alegria
Mas é preciso ter manhã, é preciso ter graça
É preciso ter sonho sempre
Quem traz na pele essa marca
Possui a estranha mania de ter fé na vida"

Nota da entrevistadora

Foto 1: Ocupação Luis Gama do MLB no centro do Rio de Janeiro, novembro de 2022. Fonte: Acervo NAJUP Luiza Mahin.

Foto 2: Ato do MLB em janeiro de 2024. Concentração na Faculdade Nacional de Direito (FND) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fonte: Acervo NAJUP Luiza Mahin.

Foto 3: Ato do MLB em janeiro de 2024. Concentração na Faculdade Nacional de Direito (FND) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Fonte: Acervo NAJUP Luiza Mahin.

Sobre a entrevistada e a entrevistadora

Maria de Lourdes Alves
Trabalhadora informal e militante do Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB).

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Dossiê
“Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade”

No dossiê de artigos científicos desta edição, são apresentados 21 trabalhos com diferentes perspectivas críticas, diálogos e interseções teóricas que pensam e escrutinam a questão fundiária brasileira, seja no campo, seja na cidade, passando pelo período da ditadura empresarial-militar, as suas permanências nos conflitos fundiários, além das tensões dos movimentos sociais e povos tradicionais junto ao Poder Judiciário.

Eixo 1
Repressão aos conflitos fundiários no contexto da ditadura empresarial-militar brasileira

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56065

dossiê

Comunidades remanescentes de quilombos em áreas ocupadas pelas Forças Armadas no Brasil (pós-1964): uma síntese desafiadora

Comunidades negras rurales en áreas ocupadas por las Fuerzas Armadas en Brasil (posteriores a 1964): una síntesis desafiante

Rural black communities in areas occupied by the Armed Forces in Brazil (after 1964): a challenging synthesis

Aline Caldeira Lopes[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Departamento de Métodos e Técnicas do Serviço Social da Escola de Serviço Social, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: alinecaldeiralopes@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5097-2372.

Submetido em 08/11/2024
Aceito em 05/12/2024

Como citar este trabalho
LOPES, Aline Caldeira. Comunidades remanescentes de quilombos em áreas ocupadas pelas Forças Armadas no Brasil (pós-1964): uma síntese desafiadora. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 73-95, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Comunidades remanescentes de quilombos em áreas ocupadas pelas Forças Armadas no Brasil (pós-1964): uma síntese desafiadora

Resumo
O objetivo deste artigo é refletir sobre o histórico de conflitos agrários em regiões de ocupação tradicional por populações negras rurais a partir da ocupação militarizada pelas forças armadas durante o período ditatorial no Brasil (1964-1988) e a resistência das famílias, posteriormente reconhecidas como comunidades remanescentes de quilombos. Este é o caso da comunidade quilombola da Ilha da Marambaia (RJ). Pretende-se compreender a articulação entre a ocupação militarizada de territórios negros tradicionais em meio à ditadura empresarial-militar (Dreifuss, 2006) e o processo histórico de modernização conservadora do campo brasileiro ao longo do século XX, caracterizada pela permanência das formas de concentração fundiária, pelo fortalecimento da moderna empresa rural e o esgarçamento das relações camponesas no país.
Palavras-chave
Territórios negros rurais. Ditadura empresarial-militar. Reparação histórica. Concentração fundiária. Modernização conservadora.

Resumen
El objetivo de este artículo es reflexionar sobre la historia de los conflictos agrarios en regiones tradicionalmente ocupadas por poblaciones rurales negras tras la ocupación militarizada por las fuerzas armadas durante el período dictatorial en Brasil (1964-1988) y la resistencia de las familias a lo largo de las décadas posteriores, posteriormente reconocidas como comunidades quilombosas remanentes. Este es el caso de la comunidad quilombola de Ilha da Marambaia, por ejemplo. El objetivo es comprender la articulación entre la ocupación militarizada de territorios tradicionales negros en medio de la dictadura empresarial-militar (Dreifuss, 2006) y el proceso histórico de modernización conservadora del campo brasileño a lo largo del siglo XX, caracterizado por la persistencia de formas de concentración de la tierra, para el fortalecimiento de la empresa rural moderna y el desgaste de las relaciones campesinas en el país.
Palabras-clave
Territorios negros rurales. Dictadura empresarial-militar. Reparación histórica. Concentración de tierras. Modernización conservadora.

Abstract
The objective of this article is to reflect on the history of agrarian conflicts in regions traditionally occupied by rural black populations following the militarized occupation by the armed forces during the dictatorial period in Brazil (1964-1988) and the resistance of families throughout the subsequent decades, later recognized as “remnant quilombo communities”. This is the case of the quilombola community on Ilha da Marambaia, for example. The aim is to understand the articulation between the militarized occupation of traditional black territories during the military dictatorship (Dreifuss, 2006) and the historical process of conservative modernization of the Brazilian countryside throughout the 20th century, characterized by the persistence of forms of land concentration, for the strengthening of modern rural enterprise and the fraying of peasant relations in the country.
Keywords
Rural black territories. Military dictatorship. Historical reparation. Land concentration. Conservative modernization.

Introdução

Este artigo parte das reflexões da tese da autora intitulada *Sob os despojos da história: territórios negros tradicionais em meio à ditadura militar no Brasil*, defendida no Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), sob a orientação de José María Gómez, no ano de 2017 (LOPES, 2017).

Pretende-se refletir sobre o histórico de conflitos agrários em regiões de ocupação tradicional por *populações negras rurais* a partir da ocupação militarizada pelas forças armadas durante o período ditatorial no Brasil (1964-1988) e a resistência das famílias ao longo das décadas posteriores. Tal resistência em permanecer em suas casas em meio à política estatal de transformação dos territórios em áreas de uso exclusivamente militar, culminou no reconhecimento como comunidades remanescentes de quilombos, nos termos do artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988[1], como desdobramento das lutas por equidade racial encampadas pelo movimento negro na década de 1980 (Pereira, 2013).

Os conceitos de *territórios negros rurais*, *populações negras rurais* e *campesinato negro* trazidos ao longo do texto se articulam a uma diversidade de formações sociais de existência coletiva com relações territoriais específicas e presunção de ancestralidade negra articulada como espaços de resistência seja ao regime escravocrata, seja ao processo de expansão capitalista no campo. Podem gozar de reconhecimento legal ou não (Almeida, 2004; Arruti, 2008, Domingues e Gomes, 2013).

As fontes da pesquisa (Lopes, 2017) que culminaram nas reflexões atualizadas neste artigo consistem no diálogo com a literatura sobre a questão agrária no Brasil, movimentos sociais do campo, campesinato negro, questão racial e formação social brasileira; na análise de processos judiciais e administrativos que atravessam a trajetória da autora como assessora jurídica popular[2] e como pesquisadora; em

1 Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (CRFB/1988, ADCT).

2 A autora foi membro do Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola (RJ), organização não governamental de direitos humanos que atuou na assessoria da Associação de Remanescentes de Quilombos da Ilha da Marambaia (ARQIMAR), em especial nos Inquéritos Penais Militares (IPMs) que tramitaram no Centro de Adestramento Militar da Ilha da Marambaia (CADIM), nos quais membros da comunidade quilombola foram indiciados por construções e reformas em suas casas; ações de reintegração de posse ajuizadas pela União Federal em face dos moradores e na assinatura do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) entre a União Federal e

entrevistas semiestruturadas; na observação participante; em reuniões com órgãos públicos; acompanhamento de inquéritos.

Atualmente, podemos mencionar ao menos três territórios quilombolas que estão situados em territórios ocupados militarmente pelas forças armadas desde o período ditatorial, no Brasil. São eles: o território quilombola da Ilha da Marambaia (RJ), Rio dos Macacos (BA) e Alcântara (MA). Devido aos limites desta exposição textual, o texto irá articular o conflito territorial no quilombola da Ilha da Marambaia, administrado pela Marinha do Brasil desde os anos 1970, sem deixar de mencionar os demais.

O objetivo deste artigo, portanto, é compreender a articulação entre a ocupação militarizada de territórios negros tradicionais em meio à ditadura empresarial-militar (Dreifuss, 2006) e o processo histórico de modernização conservadora[3] do campo brasileiro ao longo do século XX, caracterizada pela permanência das formas de concentração fundiária, pelo fortalecimento da moderna empresa rural e o esgarçamento das relações camponesas no país.

Pretende-se refletir, portanto, sobre a conformação do espaço agrário brasileiro na qual a luta contra a ocupação militarizada de territórios tradicionais é marcada por este contexto. O sentido desta história atravessa o processo de consolidação do moderno Estado capitalista e sua dimensão militarizada, apontando que um dos limites desta transformação é a democratização da estrutura agrária.

Sendo assim, o processo expropriatório assume protagonismos diversos: são grileiros, empresários, monocultores, agropecuaristas, especuladores, jagunços, militares, deputados, senadores, presidentes. A direção é sempre a mesma, seja para a consolidação da moderna empresa rural ou não: a separação do camponês, quilombola, indígena, caiçara, seringueiro, ribeirinho, dentre outros, do meio de produção, qual seja, a terra.

ARQIMAR, acordo que formalizou o direito à titulação do território quilombola em 2015. Atualmente é coordenadora do Projeto de Extensão Universitária intitulado "Por Uma Noção Ampliada do Direito ao Território Quilombola" (DATEQ), da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

[3] Segundo Alberto Passos Guimarães (1997, p. 3), "[...] a 'estratégia de modernização conservadora', assim chamada, porque, diferentemente da reforma agrária, tem por objetivo o crescimento da produção agropecuária mediante a renovação tecnológica, sem que seja tocada ou grandemente alterada a estrutura agrária". No entanto, essa noção é ampliada ao longo do texto, para pensar a consolidação do capitalismo no Brasil por meio de um processo histórico de revolução burguesa que se caracteriza pelas conciliações pelo alto, sem alteração do quadro de brutal concentração racial de renda, terras, poder e prestígio.

É importante destacar, ainda que possa parecer óbvio, que territórios negros rurais, espalhados por todas as regiões do país ao longo da história agrária brasileira, marcados por trajetórias históricas próprias, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida (art. 2 do Decreto 4.887/2003), atravessam e são atravessados pelo processo histórico de consolidação do capital agrário no campo, ainda que com temporalidades diversas.

A ocupação militar de tais territórios pelas forças armadas está articulada, portanto, a uma "ação estatal organizada" (Moreira, 1990), conforme será desenvolvido ao longo do texto. A contínua expropriação do campesinato negro está profundamente imbricada ao processo de consolidação do capital agrário no campo, marcado pela necessidade imperativa de separação do trabalhador do campo da terra e do território tradicional. Esses trabalhadores expropriados, seja pela ação do capital privado, da ação estatal ou da ocupação militar estatal, representam a força motriz desse processo histórico. É imperativa a consolidação de uma visão de mundo desencantada, apartada de qualquer perspectiva de meios de vida autônomos por populações tradicionais, ainda que isso tenha sido possível em outro momento histórico[4].

Sendo assim, por um lado se impõe uma reflexão que articule conflitos agrários em territórios negros rurais situados em áreas ocupadas militarmente pelas forças armadas ao contexto do histórico de formação do espaço agrário brasileiro e da consolidação do capitalismo no campo; por outro, é importante perceber que em meio às análises sobre os processos expropriatórios do campesinato de um modo geral, o campesinato negro é marcado pela forma articulada da violência estatal militarizada.

Clóvis Moura (1998) aponta como o processo de formação social brasileiro é marcado pela articulação entre racismo e autoritarismo. Isso porque de forma reiterada as formas políticas autoritárias foram justificadas pela necessidade de controle, perseguição, extermínio e expropriação da população negra por meio de autores consagrados, como Oliveira Vianna, Gilberto Freyre, Azevedo Amaral, dentre outros.

[4] A construção de formas de existência autônomas, que caracteriza os registros históricos de organizações quilombolas durante o regime escravocrata é paulatinamente inviabilizada ao longo do processo histórico de consolidação do capitalismo agrário no Brasil (século XX), conforme se aponta ao longo deste artigo.

A compreensão desta estrutura agrária racializada contribuiu para a percepção do modo como se estruturaram as relações de poder e dominação nos territórios em análise, em especial a Ilha da Marambaia.

O aprofundamento do processo de apartamento do campesinato negro da terra, por meio da violência estatal armada durante a ditadura empresarial-militar, pavimentou formas e mecanismo de dominação que perduram ao longo do processo lento, gradual, seguro e inacabado de transição democrática no país. Tais formas podem ser percebidas no papel politicamente ativo das Forças Armadas na decisão, condução, manifestação e negociação dos debates em meio às lutas pelo reconhecimento de comunidades remanescentes de quilombos no período pós-Constituição Federal de 1988.

Podem ser percebidos ainda na permanência da ideologia da segurança nacional não somente em corações e mentes de juízes, procuradores, advogados, comandantes, cabos, brigadeiros, presidentes da república, ministras/os, superintendentes, dentre outros. Mas em decretos, normas, leis, bem como na condução propriamente dita da política agrária do país.

1 Quilombolas e remanescentes de quilombos articulados ao processo de formação do espaço agrário brasileiro

Durante o regime escravocrata, a Ilha da Marambaia foi uma fazenda de propriedade do comendador Joaquim José de Souza Breves e funcionava como um local de passagem para seres humanos escravizados que vinham da África, para posteriormente irem trabalhar pelas fazendas de café da região.

Breves foi grande cafeicultor e traficante de escravos, mesmo após a proibição da prática no país manteve seu lucrativo negócio com a conivência das políticas fiscalizatórias (Urbinati, 2004; Arruti, 2003; Mota, 2003; Moraes, 2009). Clóvis Moura (1988) destaca que não apenas o Poder Judiciário foi conivente com o tráfico ilegal de pessoas escravizadas, mas os militares foram particularmente ativos, "de modo especial a Marinha", que tinha papel substantivo na repressão ao tráfico negreiro: "Nele estavam envolvidos os mais significativos figurões e personalidades importantes da época: juízes, políticos, militares, padres e outros segmentos ou grupos responsáveis pela normalidade do sistema" (Moura, 1988, p. 21).

Após o regime escravocrata, nas últimas décadas do século XIX, as praias da Ilha foram doadas "de boca" para as famílias até então escravizadas, conformando uma

sociabilidade resistente aos desafios do pós-abolição com forte relação com o território. Tal doação, no entanto, constituiu valor puramente simbólico – sem negar a importância de tal dimensão – dada a consolidação da estrutural legal das formas de apropriação da terra delineadas por meio da Lei de Terras (1850) e já plenamente consolidada neste momento histórico (Martins, 1979).

Em que pese muitos estudos sobre o campesinato brasileiro não articularem suas reflexões com as experiências organizativas da população negra no pós-abolição da escravatura, os historiadores Petrônio Domingues e Flávio Gomes apontam que vilas, povoados e comunidades negras são encontradas ao longo do território brasileiro, próximos às grandes cidades e em áreas importantes da agroexportação e produção de alimentos dos séculos XVIII e XIX, além de áreas de fronteiras e na divisa com terras indígenas:

> As formações históricas destas são diversas: terras herdadas de quilombolas/escravos fugidos e seus descendentes da escravidão; doações de senhores ou ordens religiosas a ex-escravos; terras compradas por libertos e herdadas pelos seus descendentes; terras conseguidas do Estado em troca de participação em guerras ou ainda de inúmeras migrações de libertos e suas famílias no período imediatamente pós-emancipação. É possível identificar comunidades remanescentes em vários lugares, muitas das quais conhecidas pelas denominações: populações tradicionais, comunidades e bairros rurais negros, também chamados de *terras de preto. Na complexidade histórica de um campesinato negro no Brasil no alvorecer do século XX vemos a emergência de culturas e identidades no mundo rural*. (Domingues; Gomes, 2013, grifos nossos)

Clóvis Moura reflete sobre o processo de modernização da última fase da sociedade escravista como um processo de "modernização sem mudança social". Isso porque as estruturas básicas da sociedade brasileira ainda eram aquelas que procuravam manter e eternizar relações sociais obsoletas, criando, com isto, uma contradição flagrante e progressiva com o desenvolvimento das forças produtivas que se dinamizava (Moura, 1988, p. 219).

Esse campesinato negro – no qual se insere as comunidades remanescentes de quilombos contemporâneas – adentra o século XX e o processo de expansão do capital no campo brasileiro em meio às marcas das grilagens de terras, da expansão das fronteiras agrícolas por meio de novas culturas e da substituição da agricultura pela pecuária.

Nesse cenário, o debate nacional sobre reforma agrária, adensado a partir da década de 1930 (Medeiros, 1989) é capturado e sintetizado pelo formato das conciliações pelo alto (Moura, 1988; Florestan, 1976; Oliveira, 2003; Netto, 2017) que marcam a história da formação social brasileira, com a chamada "marcha para

o oeste" ou a política de ocupação de "terras sem homens por homens sem terras". Tal expressão é a síntese do apagamento de ocupações tradicionais da terra que se inserem no processo de expansão capitalista no campo essencialmente como territórios expropriados.

A reflexão sobre os conflitos que atravessam territórios quilombolas situados em áreas militares no Brasil, portanto, está articulada ao processo histórico de brutal concentração racial de renda, poder e prestígio (Fernandes, 1971) que marca a sua formação social econômica.

Ruy Moreira aponta como este contexto – que na verdade abarca o conjunto do campesinato – está articulado com a ação estatal organizada e o desdobrar de sucessivos conflitos fundiários:

> A ocupação de novas terras é uma prática comum do capital na evolução da formação espacial agrária brasileira. Todavia, essa vinculação com a ação estatalmente organizada de produção-captura da renda inicia-se nos anos 40. Desde então, o avanço territorial do capital passa a ser um movimento de geração sucessiva de conflitos fundiários, num processo cíclico em que o centro de gravidade territorial ora se encontra numa região, para logo a seguir deslocar-se para outra, numa sucessão polarizada que expulsa o campesinato de um polo para outro e vai produzindo uma *geografia de conflitos de terras em franco espraiamento nacional*. A esse processo espacial, que o governo Vargas designou em discurso de 1938 por "marcha para o oeste", os estudiosos chamam de "fronteira agrícola em movimento". Vinculando-se à propagação territorial das estradas e usinas hidrelétricas, as primeiras normalmente abrindo caminho para as segundas, esse processo provoca, desde então, o rearranjo da forma anelar do espaço herdado do colonial-escravismo, centrando-o agora no eixo industrial do Sudeste. (Moreira, 1990, p. 71, grifos nossos)

Há que se destacar sobre esse aspecto a dimensão da "ação estatal organizada" apontada por Moreira. Trata-se de uma política que está profundamente imbricada com a forma que o capital assume na periferia do sistema de produção, articulado com um processo de industrialização que alimenta e é alimentado pela superexploração do trabalho no campo, estruturado por um quadro de profunda concentração racial de terras (Moura, 1988; Martins, 1979; Fernandes, 1976).

A questão da democratização do acesso e ocupação de terras no Brasil, portanto, representou uma temática latente no período anterior ao golpe empresarial militar. As marcas de um território de passado colonial e escravista são atualizadas e adensadas no contexto de um país que ao mesmo tempo em que era predominantemente rural possuía um alto índice de concentração de terras.

Em que pese o destaque dado pelo conjunto da historiografia à burguesia industrial e às consequências do golpe nas cidades, especialmente a limitação das liberdades às consequências do golpe nas cidades, especialmente a limitação das liberdades democráticas, há que se destacar o contexto particularmente explosivo do campo no período: um campesinato "progressivamente insubmisso" (Martins, 1981), que protagonizou inúmeras estratégias de resistências, ainda que historicamente tenha sido derrotado:

> Particularmente a partir dos anos 50, camponeses de várias regiões do país começaram a manifestar uma vontade política própria, rebelando-se de vários modos contra seus opressores, quebrando velhas cadeias, levando proprietários de terras aos tribunais para exigir o reparo de uma injustiça o pagamento de uma indenização; organizando-se em ligas e sindicatos; exigindo do Estado uma política de reforma agrária; resistindo de vários modos a expulsões e despejos; erguendo barreiras e fechando estradas para obter melhores preços para seus produtos. (Martins, 1981, p. 9)

Ainda assim, cabe ressaltar:

> [...] que essa resistência do camponês à expropriação, ao capital, vem de dentro do próprio capitalismo. Que essa resistência só adquire sentido pela mediação das contradições fundamentais que contrapõe operários e burgueses, pois a questão agrária é uma entre outras expressões das contradições do capital (Martins, 1981, p. 18).

Ruy Moreira comenta o período do início do processo de industrialização do campo brasileiro, descrevendo a alteração do conjunto da paisagem e das relações rurais constituídas até então para o desenvolvimento de um padrão de uso mercantil do solo:

> Nos anos 50-60 o Brasil vive sua Revolução Industrial. O desenvolvimento industrial brasileiro dá um grande salto à frente com o surgimento interno do setor de equipamentos. Este fato proporciona à agricultura maior tecnificação e impõe-lhe a reorientação de seus rumos. De um lado, o emprego crescente de máquinas, defensivos e fertilizantes confere à agricultura superior capacidade de produção, levando a grande propriedade a mobilizar, para sua produção de mercado, as terras até então entregues ao uso policultor do minifúndio dominial, em regime de arrendamento ou parceria. De outro, o surgimento do setor de equipamentos, internamente ao sistema econômico nacional, esgota a função "equivalente" da agricultura de exportação, levando a agricultura como um todo a voltar seus produtos para o consumo interno, mudando assim o padrão do arranjo do espaço agrário, dividido em culturas de exportação, de mercado interno e alimentares. Em consequência, os espaços ficam liberados para o desenvolvimento de um padrão de uso mais mercantil e, portanto, mais dinâmico e integrado ao solo. *A agricultura se torna industrial e, pois, mais altamente especializada, radicalizando-se o*

> *processo da mobilidade territorial do trabalho e do capital que já vinha em curso*. (Moreira, 1990, p. 65, grifos nossos)

Consolida-se, portanto, o sentido da transformação capitalista do campo, na qual a forma prioritária de inserção de comunidades negras rurais, ribeirinhas, camponesas, indígenas, quilombolas é no curso das políticas expropriatórias das quais a ação estatal organizada é a principal protagonista.

2 O golpe empresarial-militar e a derrota histórica das lutas por reforma agrária

Em 1964 irrompe o golpe empresarial-militar e com ele o bloqueio de dezenas de projetos de reforma agrária. Na obra 1964: a conquista do Estado, René Armand Dreifuss remonta as estratégias, lutas e tensões em torno da consolidação de uma política de Estado que se aproximava do bloco de poder financeiro monopolista internacional, banindo o nacional populismo da burocracia estatal após o golpe de Estado (1964).

Há que se destacar a ocupação direta da burocracia estatal por membros da burguesia brasileira, especialmente a burguesia industrial. Importante afirmar que, para além de uma forte influência na estrutura estatal no pós-64, foi consolidada uma política de ocupação do Estado (Dreifuss, 2006).

Nesse sentido, observa-se a importância que a grande empresa rural capitalista adquiriu na nova legislação fundiária em vigor em plena ditadura empresarial militar no país, qual seja, o Estatuto da Terra (Lei 4.504 de novembro de 1964). Este estabelece como referência de rearranjo espacial a "gradual extinção do latifúndio e do minifúndio", de modo a que na estrutura da propriedade e da produção agrária brasileira o binômio seja substituído pela empresa rural (Moreira, 1990, p. 65).

Ruy Moreira afirma ainda que:

> O Estado redefine o caráter das relações agrárias para fundir, num movimento único de industrialização, a relação agricultura-indústria. Se nos anos 30 a reorientação que imprime para integrar a agricultura à marcha da indústria é a de fazer dela um "equivalente" de um departamento de bens de equipamento, a partir da década de 60 a forma é a tecnificação intensiva dos trabalhos agrícolas e sua integral ligação ao mercado urbano-industrial (Moreira, 1990, p. 66).

A história do espaço agrário brasileiro, portanto, pode ser compreendida a partir de um fio condutor que atravessa o desenvolvimento do capitalismo no campo brasileiro: "o da progressiva transformação do latifúndio atrasado que o converte

na moderna empresa rural, capitalizando e "descamponesando" as relações agrárias no país". Nesse processo histórico, "a história cria o campesinato para o ir extinguindo na medida da sedimentação capitalista, até aboli-lo de vez quando o modo de produção capitalista já se encontra historicamente construído" (Moreira, 1990, p. 79).

O golpe militar de 1964 consolidou este modelo econômico particularmente excludente em relação ao uso tradicional da terra. Reiterou-se, atualizou-se e consolidou-se a violência no campo como modus operandi do capitalismo latino-americano:

> Essas lutas se modificaram com o correr dos anos, sobretudo a partir de 1964. A questão da reforma agrária, antes dessa época, tinha sua base social nos arrendatários, parceiros e foreiros, tanto no Nordeste quanto no Sudeste, ameaçados de expulsão da terra, reduzidos rapidamente a uma relação precária e extorsiva de arrendamento. Depois disso cresceu muito e rapidamente a entrada de grandes empresas no campo – seja envolvida diretamente na produção agrícola e pecuária, seja envolvida na comercialização e industrialização dos produtos agrícolas. A política de incentivos fiscais para o desenvolvimento da Amazônia e a política de florestamento e reflorestamento nas várias regiões do país acentuaram o interesse das empresas capitalistas pela terra. Em todos os cantos, camponeses ligados a terra por várias gerações viram-se repentinamente ameaçados ou expulsos, frequentemente submetidos a toda sorte de violências. Os menos informados costumam dizer que esse é um fenômeno particular da Amazônia (diga-se de passagem, que a Amazônia legal compreende, na verdade, uns 2/3 do território nacional), nas zonas pioneiras, e a ela restritos. Isso, entretanto, não é verdadeiro. *Os conflitos pela posse da terra têm ocorrido em todos os Estados e territórios do país, com exceção da Ilha de Fernando de Noronha*. Só na região agrícola que circunda a cidade de São Paulo, a menos de 100 km do perímetro urbano, há vários litígios em tudo semelhantes àqueles que ocorrem nas remotas regiões amazônicas, nem mesmo faltando o jagunço. [...] *A multiplicação desses conflitos pela terra fez com que o posseiro se tornasse a principal, embora não a única, personagem das lutas camponesas atuais* (Martins, 1981, p. 11, grifos nossos).

Nos territórios negros rurais trazidos para análise este quadro pode ser percebido por meio da ocupação estatal militarizada para a transformação do espaço em local de uso exclusivamente militar. A articulação do processo de modernização conservadora em territórios negros rurais durante a ditadura empresarial militar concretizou-se na forma de mecanismos de violência direta, por meio das armas, da expulsão e destruição de casas, roçados, plantações, criações e simbólica, por meio do apagamento e da invisibilização da identidade racial, das reminiscências da ocupação histórica, da humilhação, do alijamento de políticas públicas que garantissem o mínimo de dignidade, das políticas de esquecimento das lutas,

mortes e assassinatos, da inexistência de qualquer política de memória, como será desenvolvido nos próximos tópicos.

3 A ocupação estatal militarizada de territórios negros rurais na década de 1970 e a consolidação do capitalismo no espaço agrário

A década de 1970 representou a consolidação e o aprofundamento do regime empresarial militar de acirramento e manutenção das relações de dominação de classe estabelecida até então, mesmo que se tenha perpetrado por meio do golpe de estado de frações da burguesia contra outras. É também o momento em que as Forças Armadas passam a ocupar de maneira ostensiva e expropriatória os territórios quilombolas mencionados neste artigo.

Segundo Nadine Habert:

> A década de 70 esteve mergulhada numa ditadura militar que não começou nem terminou naqueles anos. O governo Médici foi a consolidação de uma trajetória cujas pontas mais próximas estavam no golpe civil e militar que depôs o presidente João Goulart (Jango) em março de 1964, instaurando uma ditadura militar que viria a durar 21 anos. (...) Os militares, associados aos interesses da grande burguesia nacional e internacional, incentivados e respaldados pelo governo norte-americano, justificaram o golpe como "defesa da ordem e das instituições contra o perigo comunista". Na realidade, o acirramento da luta de classes estava no centro do conflito. O golpe foi uma reação das classes dominantes ao crescimento dos movimentos sociais mesmo tendo estes um caráter predominantemente nacional-reformista. Foi também resultado do impasse entre o esgotamento da política nacional-populista que orientara o desenvolvimento e a industrialização do país no pós-guerra e os imperativos de novos moldes de expansão capitalista, nos quais a burguesia brasileira era compelida a uma integração e associação mais estreita com o capital monopolista internacional. O golpe militar no Brasil foi seguido por outros semelhantes em vários países da América Latina nos anos 60 e 70. Para o grande capital internacional e nacional, impunha-se a derrubada das barreiras econômicas e políticas à sua expansão, o esmagamento dos movimentos sociais contestatórios e a implantação de ditaduras militares que garantissem as condições favoráveis à nova fase de acumulação capitalista (Habert, 1992, p. 8-9).

Com relação à política fundiária, em 1972 houve a criação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), cujos objetivos já estavam expressos na sua nomenclatura: "Instituía-se, assim, uma vertente que levaria à recorrente tentativa de antepor à crítica à estrutura fundiária uma saída através da ocupação de "espaços vazios", as terras públicas das fronteiras". Na proposta dos organismos estatais, reforma agrária tornava-se "colonização" (Medeiros, 1989). O

acirramento dos conflitos em territórios de ocupação tradicional é latente, seja por comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas, dentre outros. O cenário agrário brasileiro a partir de então de forma mais ostensiva opõe não somente o capital agrário ao campesinato pobre, mas o campesinato pobre e comunidades tradicionais, povos originários.

Conclui-se, portanto, que a:

> modernização que se verificou nos processos produtivos na agricultura brasileira dos anos 70 mostrou claramente que a reforma agrária brasileira não era condição sine qua non para o desenvolvimento econômico, tal como se pensou nos anos 60 (Medeiros, 1989).

A modernização conservadora apresentou-se, portanto, a partir das noções de progresso tecnológico, ampliação na escala de produção e concentração fundiária (Medeiros, 1989).

Durante a década de 1970 (Marambaia e Rio dos Macacos) e a década de 1980 (Alcântara), em meio ao regime ditatorial empresarial-militar (Dreifuss, 2006), a Marinha do Brasil e a Aeronáutica adentram os territórios mencionados para a consolidação de um tipo de ocupação exclusivamente militar com o objetivo de estruturar um centro de treinamento na Ilha da Marambaia, uma base naval no caso de Rio dos Macacos e um Centro de Lançamento de Foguetes em Alcântara, conforme já mencionado.

Os moradores dos dois primeiros territórios relembram a "chegada da Marinha" (Lopes, 2017) nas áreas tal qual o movimento de expansão das fronteiras agrícolas ao longo da história do processo de formação do território agrário brasileiro: arrastando o que se põe em sua frente (Martins, 1998).

A memória coletiva dos grupos e os documentos do período descrevem o momento de chegada da Marinha do Brasil associado à chegada de tratores, à destruição de roçados, árvores frutíferas que pudessem ser testemunho da ocupação histórica dos moradores nos territórios tradicionais, com a introdução de búfalos – criação incompatível com a manutenção da agricultura familiar –, com demissões, despejos, agressões, violência física, além de relações de trabalho precárias e extenuantes (Arruti, 2003; Lopes, 2017).

Em que pese a condição de áreas públicas dos territórios pesquisados – propriedades da União Federal –, podem ser analisados no contexto agrário da década de 1970. Isso porque não estiveram por completo ausentes das políticas de modernização conservadora (Delgado, [20--]) que se consolidaram no campo no período analisado. Ainda que não tenham sido espaços transformados em

territórios agrícolas monocultores, não fugiram da dinâmica que arrastou e subjugou camponeses, caiçaras, quilombolas, dentre outros, em nome da movimentação das fronteiras agrícolas pelo território nacional, de grandes obras e da dinâmica de separação das populações campesinas do seu principal meio de produção, a terra.

A ideia de articular a compreensão de relações de poder e dominação em territórios negros rurais tradicionais, situados em áreas administradas pelas Forças Armadas no Brasil, fomenta a reflexão sobre o processo de expansão do capitalismo no espaço agrário brasileiro em meio à ditadura empresarial militar e o processo contínuo e cada vez mais intenso de "descamponesamento" (Moreira, 1990, p. 79).

Nesse contexto, a articulação entre modernas tecnologias de desenvolvimento das forças produtivas, estruturas militares e a consolidação de relações de trabalho precárias e flexíveis se consolidam como um padrão nas relações de exploração do trabalho em solo brasileiro que pode ser observado na ocupação militar dos territórios tradicionais trazidos para reflexão.

4 As políticas de reparação histórica na concretude das lutas pelo território quilombola

O reconhecimento dos referidos territórios como comunidades remanescentes de quilombos ocorre no período pós década de 1980 – em meio às disputas e tensões sobre os limites de tal reconhecimento –, e apenas se torna possível após a cristalização de parte das lutas por reparação histórica ao período da escravidão no Brasil, na forma do artigo 68 dos ADCTs da Constituição de 1988[5].

Historicamente, o que remanesceu de territórios negros rurais, aptos a serem objeto das políticas de reparação à escravidão na década de 1980 (Brasil, 1988, art. 68 dos ADCT), ocupou áreas até então de menor interesse econômico para o capital. No entanto, o processo de expansão das fronteiras agrícolas arrasta tudo o que se coloca a sua frente, em processos expropriatórias que são a marca da trajetória de consolidação do capital agrário no Brasil.

Atualmente existem pelo menos três territórios remanescentes de quilombos no país situados em áreas controladas militarmente, dentre eles, a Ilha da Marambaia,

[5] Art. 68. Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos (Brasil, 1988, ADCT).

no litoral sul do estado do Rio de Janeiro, onde se situa o Centro de Adestramento Militar da Ilha da Marambaia (CADIM), administrado pela Marinha do Brasil; o território quilombola de Alcântara, situado no estado do Maranhão, onde está em sobreposição com a área do Centro de Lançamento de Foguetes de Alcântara (CLA), administrado pela Aeronáutica Brasileira; e o território quilombola de Rio dos Macacos, situado no estado da Bahia, na mesma área da Vila Militar da Base Naval de Aratu (Simões Filho), controlada pela Marinha do Brasil.

Recentemente, o Estado brasileiro reconheceu que violou os direitos de propriedade e de proteção jurídica das comunidades quilombolas de Alcântara (MA), com cerca de 3.350 famílias, durante audiência pública da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em Santiago, Chile, em 27 de abril de 2023 (Brasil, 2023).

Em 19 de setembro de 2024, o governo federal reconheceu o território quilombola identificado pelo Relatório Técnico de Identificação e Demarcação (RTID) elaborado em 2008 por meio do Termo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos (Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2024). Em nota, uma das organizações peticionárias na CIDH, a Justiça Global, teme que o acordo enfraqueça o conteúdo de eventual sentença da corte internacional, favorável à comunidade:

> Após mais de quarenta anos de conflito, o governo brasileiro teve inúmeras oportunidades de titular e garantir os direitos tradicionais das Comunidades Quilombolas de Alcântara, mas não o fez. Que o tempo e a violência que atravessaram historicamente as Comunidades Quilombolas de Alcântara sejam reparados integralmente e que não se repitam com outras comunidades quilombolas e tradicionais no Brasil (Justiça Global, 2024).

A Comunidade Quilombola de Rio dos Macacos é formada por cerca de 70 famílias e ocupa há pelo menos 200 anos um território situado entre os municípios de Simões Filho e Salvador, na Bahia. O conflito territorial entre o quilombo e a Marinha do Brasil se consolidou a partir da década de 1960, com a doação das terras públicas da Prefeitura Municipal de Salvador (realizada antes da emancipação de Simões Filho, em 07 de novembro de 1961) para construção da Base Naval de Aratu.

Em 28 de julho de 2020, em meio ao quadro mundial de emergência sanitária em decorrência da pandemia de covid 19, o território de 98 hectares foi titulado em nome da associação quilombola de Rio dos Macacos, pontuando um conflito histórico que se arrastava por décadas.

Por fim, o território quilombola da Ilha da Marambaia possui cerca de 200 famílias e está situado na ponta da Restinga da Marambaia, na baía de Sepetiba, litoral sul do estado do Rio de Janeiro, município de Mangaratiba. Parte da restinga – a ponta da restinga, na verdade – é propriedade da União Federal (desde 1905), administrada pela Marinha do Brasil e considerada de interesse militar. Desde 2015 a ilha também é território quilombola, registrado em nome da Associação de Remanescentes de Quilombos da Ilha da Marambaia (ARQIMAR), de modo que a titulação se deu a partir da delimitação de cinco núcleos familiares, contemplando estritamente as áreas de moradia daqueles que resistiram às políticas de expulsão das décadas anteriores.

O reconhecimento estatal da ocupação quilombola foi consequência das negociações por meio de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) mediado pelo Ministério Público Federal (MPF). O TAC passou a definir os limites da ocupação da Marinha do Brasil e da comunidade quilombola, bem como as regras de convivência entre ambos nos espaços comuns e na Marambaia como um todo. Em paralelo, tramita a denúncia à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre as violações perpetradas pelo Estado brasileiro no território quilombola, protocolada em 2009 pela Associação de Remanescentes de Quilombos da Ilha da Marambaia (ARQIMAR) e organizações não governamentais de direitos humanos, conforme será explorado durante o desenvolvimento deste artigo.

É possível afirmar que toda a trajetória de lutas em torno da titulação do território quilombola da Ilha da Marambaia e demais áreas quilombolas Brasil afora não pode ser compreendida simplesmente como uma luta por propriedade, ainda que nos termos da propriedade quilombola, coletiva, inalienável, indivisível. Trata-se de uma luta por direitos e condições de vida, da qual a propriedade é tão somente a tradução dessa luta nos termos do direito estatal.

E isso foi comumente expresso durante reuniões com autoridades para a negociação dos termos do reconhecimento quilombola na ocasião da assinatura do TAC. Eram lutas e reivindicações pelo direito à livre reunião e à livre associação, à moradia digna, à segurança alimentar, saúde, transporte público, trabalho, educação, cultura, saneamento básico. No período anterior ao TAC, esse conjunto de ausências era justificado com o não reconhecimento do próprio território tradicional, como se a ilegalidade da moradia tornasse ilegal às políticas de acesso às políticas públicas.

Sendo assim, o acordo pode ser compreendido como um momento do processo histórico de lutas por direitos e condições dignas de existência na Marambaia, mas

não o início ou o fim do processo histórico de lutas por reconhecimento, dignidade, memória, condições de vida.

Este é o sentido da tramitação do caso 14.969 na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) que opõe a comunidade quilombola da Ilha da Marambaia e o Brasil mesmo após a assinatura do referido TAC (2015). Isso porque o acordo, em que pese ter enorme importância para o reconhecimento da região como território tradicional e a legitimidade da comunidade, não estancou o processo – longo e contínuo – de desaparecimento da comunidade devido à ausência de condições de permanência, moradia, reprodução física e cultural, trabalho, segurança alimentar, saúde, educação, mobilidade.

Inicialmente, as dimensões do território, delimitado em "núcleos" de moradia dispostos dentre as praias tituladas em nome da comunidade, não contempla as áreas de trânsito de militares ou as áreas desocupadas. Sendo assim, o crescimento natural da comunidade tende a pressionar as moradias em espaços cada vez menores, desestimulando a emergência de novos núcleos familiares. Além disso, o fenômeno de aumento da temperatura do planeta, como consequência da emissão de gases de efeito estufa (GEE), ocasiona o aumento do nível do mar, com impacto direto sobre as comunidades ribeirinhas, como é o caso do quilombo da Marambaia[6].

A denúncia sobre as violações de direitos humanos, territoriais e culturais pelo Estado brasileiro em relação ao território quilombola da Ilha da Marambaia foi realizada em 13 de dezembro 2009 pela Associação de Remanescentes de Quilombos da Ilha da Marambaia (ARQIMAR), as organizações não governamentais Justiça Global, Koinonia Presença Ecumênica e Serviço e o Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola.

Segundo as peticionárias, o

> Estado brasileiro é responsável pela violação dos direitos à propriedade e à circulação e residência da Comunidade Quilombola da Ilha da Marambaia por criar obstáculos para o procedimento de titulação definitiva dessas terras onde vivem por mais de cem anos, além de proibir

[6] Em uma das praias tituladas em nome da comunidade quilombola, a Praia do Caju, a situação ameaça os descendentes de Joel de Lima, memória presente e reivindicada na Ilha. A moradia da família está pressionada entre o mar e uma fonte de água doce que, em períodos de ressaca, invadem a residência colocando a vida dos moradores em risco. Outras praias, como a Praia do Sítio, também já vivenciam ameaças pelo avanço do nível do mar, impondo o remanejamento de residências.

> alguns membros da comunidade de circular pelo território, cultivar e cozinhar em determinadas zonas (Ofício n° 60/2022 – JG/RJ).

O contexto da denúncia ao órgão internacional, por volta do ano de 2009, era a situação de total insegurança em relação à posse do território tradicional, concretizado por cerca de onze ações de reintegração de posse ajuizadas pela União Federal nas quais as famílias quilombolas foram classificadas como "invasores de território da União" (Lopes, 2010). As ações, ajuizadas individualmente, alienava os julgadores sobre a dimensão coletiva do conflito em análise.

Posteriormente, no ano de 2015, o TAC reconheceu o direito à permanência das famílias que residiam na Marambaia. No entanto, tal reconhecimento limitou-se às que ocupavam o território no exato momento de assinatura do acordo pela associação quilombola, reforçando o entendimento de que o direito ao território de populações tradicionais limita-se àqueles que resistiram arduamente contra as formas de expropriações diretas e indiretas, suportando condições de vida que se situam no limite da dignidade, excluindo, portanto, os demais, que historicamente se viram expulsos da ilha por formas de violência direta ou indireta[7].

As contradições recolocadas a partir da eleição de Luís Inácio Lula da Silva para o seu terceiro mandato como presidente da República, expressam-se na permanência de um papel politicamente ativo das Forças Armadas no país, o que contribui para a conformação de territórios que, por um lado são expressão das lutas por reparação histórica no país e por outro vivenciam a experiência cotidiana de diversas formas de apagamento e destruição de conquistas.

As tentativas de apagamento e invisibilização da memória do golpe militar de 1964 (Éboli, 2024) não contribuem para a transformação deste quadro que assola os territórios quilombolas situados em áreas militares no Brasil, atravessados tanto pela brutal concentração fundiária que marca a história agrária do espaço brasileiro, como pela violência representada pela militarização do seu cotidiano de existência.

As décadas seguintes à "chegada da Marinha" (1970) na Ilha da Marambaia foram marcadas pelo desmantelamento do sistema de educação e saúde, de transporte, da cultura alimentar da pesca, das formas de moradia, da organização política (Lopes, 2017, Arruti, 2003). Em que pese o reconhecimento da propriedade de

[7] Este debate será retomado, posteriormente, em meio aos debates sobre a constitucionalidade do "marco temporal" para o reconhecimento de territórios indígenas. No entanto, o acordo em torno do território quilombola da Ilha da Marambaia não costuma ser relacionado a esse contexto.

parte do território historicamente ocupado pela comunidade quilombola, o conjunto de direitos que estruturavam as condições de vida digna na ilha não foram recompostos.

Considerações finais

Na última década, o processo de adensamento das políticas de reparação histórica ao período ditatorial no Brasil, representado pela instauração das Comissões da Verdade país afora, foi interrompido pelo golpe jurídico-parlamentar à presidente Dilma Roussef no ano 2016 e coroado com a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao poder. Uma figura política que ocupou os porões da ditadura passa a assumir a presidência da República, verbalizando e materializando políticas que articulam racismo e autoritarismo, em especial na condução da política agrária do país.

Uma semana antes das eleições que consagraram Jair Bolsonaro a presidente da República no Brasil (2018), ele promete, extasiado diante de fãs e admiradores, enviar a "petralhada" para a "ponta da praia": "Petralhada, vai tudo vocês para ponta da praia. Vocês não terão mais vez em nossa pátria porque eu vou cortar as mordomias de vocês. Vocês não terão mais ONGs para saciar a fome de mortadela. Será uma limpeza nunca vista na história do Brasil" (Bolsonaro, 2018). De acordo com a Folha de S. Paulo, a "ponta da praia" é uma referência à base da Marinha do Brasil na Restinga da Marambaia, na Costa Verde do estado do Rio de Janeiro, local onde Bolsonaro passou o Natal naquele ano (2018), logo após eleito (Bolsonaro, 2018).

À guisa de conclusão, portanto, é pertinente apontar que o enfrentamento ao quadro de profunda articulação entre racismo, autoritarismo e concentração fundiária no país passa por transformações radicalizadas que possam questionar e movimentar a sedimentação das estruturas de poder consolidadas. A concretização das políticas de reparação passa por tal embate e podem apontar, senão a resolução, ao menos um caminho para enfrentar esse desafio.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Terras Tradicionalmente Ocupadas: Processos de Territorialização e Movimentos Sociais. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 1, maio, 2004.

ARRUTI, José Maurício (coord). *Relatório técnico-científico sobre a comunidade remanescente de quilombos da Ilha da Marambaia, município de Mangaratiba (RJ)*. Rio de Janeiro: Koinonia Presença Ecumênica e Serviço e Fundação Palmares, 2003.

ARRUTI, José Maurício de Souza. Quilombos. *In*: PINHO, Osmundo (org.). *Raça*: Perspectivas Antropológicas. ABA. Editora Unicamp: EDUFBA, 2008. Disponível em: https://files.ufgd.edu.br/arquivos/arquivos/78/NEAB/ARRUTI-%20Jose.%20Quilombos.pdf. Acesso em: 17 dez. 2024.

BOLSONARO fez referência a área de desova de mortos pela ditadura. *Folha de S. Paulo*, 29 dez. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/12/bolsonaro-fez-referencia-a-area-de-desova-de-mortos-pela-ditadura.shtml. Acesso em: 17 abr. 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. *Brasil reconhece violação de direitos e pede desculpas a comunidades quilombolas de Alcântara (MA)*. 27 abr. 2023. Disponível em: https://kub.sh/c417a2. Acesso em: 19 set. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 03 fev. 2024.

DELGADO, Guilherme Costa. *A questão agrária no Brasil*, 1950-2003. IPEA. Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/126539/mod_resource/content/2/Guilherme%20%20Delgado%20Quest%C3%A3o%20Agr%C3%A1ria.pdf. Acesso em: 28 nov. 2017.

DOMINGUES, Petrônio; GOMES, Flávio. Histórias dos quilombos e memórias dos quilombolas no Brasil: revisitando um diálogo ausente na lei 10.639/03. *Revista da ABPN*, v. 5, n. 11, p. 05-28, jul./out. 2013. Disponível em: https://abpnrevista.org.br/site/article/view/187/183. Acessado em 14 out. 2024.

DREIFUSS, René Armand. *1964, A conquista do Estado*: ação política, poder e golpe de classe. Vozes: 2006.

ÉBOLI, Evandro. Orientação de Lula contra atos críticos ao golpe de 1964 é alvo de reprovação. *Correio Braziliense*. 11 mar. 2024. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/03/6816488-orientacao-de-lula-contra-atos-criticos-ao-golpe-de-1964-e-alvo-de-reprovacao.html. Acessado em 16 dez. 2024.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FERNANDES, Florestan. *O negro no mundo dos brancos*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971

GUIMARÃES, A. P. O complexo agroindustrial. *Revista Reforma Agrária*, ano 7, n. 6, nov./dez. 1977.

HABERT, Nadine. *A década de 70*: apogeu e crise da ditadura militar brasileira. São Paulo: Ática, 1992.

JUSTIÇA GLOBAL. *Justiça Global se manifesta sobre acordo firmado entre comunidades quilombolas de Alcântara e Governo Federal*. 20 set. 2024. Disponível em: https://kub.sh/d076cb. Acesso em: 20 set. 2024.

LOPES, Aline Caldeira. *Marambaia*: processo social e direito. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação de (Mestrado em) Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2010.

LOPES, Aline Caldeira. *Sob os despojos da história*: territórios negros tradicionais em meio à ditadura militar no Brasil. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Teoria do Estado e (Doutorado em) Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2017.

MARTINS, José de Souza. A vida privada nas áreas de expansão da sociedade brasileira. *In*: SCHWARCZ, Lilia Moritz (org.) *História da vida privada no Brasil*. v. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 659-721.

MARTINS, José de Souza. *O cativeiro da terra*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979.

MARTINS, José de Souza. *Os camponeses e a política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1981.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo. *A história dos movimentos sociais no campo*. Rio de Janeiro: FASE, 1989. Disponível em: http://nmspp.net.br/arquivos/para_leitura/movimentos_sociais_rurais/Historia%20dos%20Movimentos%20Sociais%20no%20Campo.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO E AGRICULTURA FAMILIAR. *Acordo histórico em Alcântara*: entrega de títulos de domínio às comunidades quilombolas marca avanço na política de titulação. 19 set. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/09/acordo-historico-em-alcantara-entrega-de-titulos-de-dominio-as-comunidades-quilombolas-marca-avanco-na-politica-de-titulacao. Acesso em: 30 set. 2024.

MORAES, Daniela Paiva Yabeta. *Marambaia*: História, Memória e Direito na Luta pela Titulação de um Território Quilombola no Rio de Janeiro (c.1850-tempo presente). Niterói: Programa de Pós-Graduação (Doutorado em) História da Universidade Federal Fluminense, 2014. Disponível em: http://www.historia.uff.br/stricto/td/1604.pdf. Acessado em 5 out. 2024

MOREIRA, Ruy. *Formação do espaço agrário brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

MOTA, Fábio Reis. *Nem muito mar, nem muita terra. Nem tanto negro, nem tanto branco*: uma discussão sobre o processo de construção da identidade da comunidade remanescente de quilombos na Ilha da Marambaia/RJ. Niterói: Programa de Pós-Graduação em (Mestrado em) Antropologia e Ciência Política, Universidade Federal Fluminense, 2003.

MOURA, Clóvis. *Sociologia do negro brasileiro*. São Paulo: Ática, 1988.

NETTO, José Paulo. *Ditadura e serviço social*: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. São Paulo: Cortez, 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista/O ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

PEREIRA, Amilcar Araujo. *O mundo negro*: relações raciais e a Constituição do Movimento Negro Contemporâneo no Brasil. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2013

URBINATI, Inoã Pierre Carvalho. *Política e escravidão no Brasil Império*: a vida de Joaquim de Souza Breves. Rio de Janeiro: Graduação (Monografia) em História do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2004.

Sobre a autora

Aline Caldeira Lopes
Professora Adjunta da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Doutora em Teoria do Estado e Direito Constitucional (PUC-Rio). Coordenadora do Projeto de Extensão “Por Uma Noção Ampliada do Direito ao Território Quilombola” (DATEQ). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Marxistas em Política Social (GEMPS). Atualmente realiza Pós-Doutorado no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal Fluminense (PPGH/UFF).

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55936

dossiê

Ação Civil Pública - Indígenas do Rio Grande do Sul e a Ditadura: a contribuição da assessoria jurídica popular para a memória e justiça

Acción Civil Pública - de los pueblos indígenas del Rio Grande do Sul y la Dictadura: la contribución del asesoramiento jurídico popular a la memoria y la justicia

Public Civil Action - Indigenous people of Rio Grande do Sul and the Dictatorship: the contribution of popular legal advice to memory and justice

Rodrigo de Medeiros Silva[1]
[1] Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil. E-mail: viacampesina@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8123-716X.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 11/11/2024

Como citar este trabalho
SILVA, Rodrigo de Medeiros. Ação Civil Pública - Indígenas do Rio Grande do Sul e a Ditadura: a contribuição da assessoria jurídica popular para a memória e justiça. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 97-118, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Ação Civil Pública - Indígenas do Rio Grande do Sul e a Ditadura: a contribuição da assessoria jurídica popular para a memória e justiça

Resumo
O artigo traz a contribuição da Assessoria Jurídica Popular para construção social e o trabalho das instituições do sistema de justiça para que fosse buscado, junto ao Poder Judiciário, o provimento que dê a devida reparação aos indígenas do Rio Grande do Sul pelo que sofreram na Ditadura Militar (1964-1985). Faz o resgate do caminho realizado, na perspectiva da litigância estratégica, do *advocacy*, no papel de interlocução entre comunidades, movimentos sociais e organizações da sociedade civil com poder público. Ao mesmo tempo que procura refletir sobre o alcance dessas ações e a importância desta atuação articulada.
Palavras-chave
Indígenas do Rio Grande do Sul. Ditadura Empresarial-Militar. Memória, Verdade e Justiça. Assessoria Jurídica Popular. Instituições do Sistema de Justiça.

Resumen
El artículo trae el aporte de la Asesoría Jurídica Popular a la construcción social y al trabajo de las instituciones del sistema de justicia para que, en conjunto con el Poder Judicial, se busque la provisión que dé la debida reparación a los indígenas de Río Grande do Sul por lo que padecieron en la Dictadura Militar (1964-1985). Recupera el camino recorrido, desde la perspectiva del litigio estratégico, la incidencia, en el rol de diálogo entre comunidades, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil con el poder público. Al mismo tiempo, se busca reflexionar sobre el alcance de estas acciones y la importancia de esta acción coordinada.
Palabras-clave
Pueblos indígenas de Rio Grande do Sul. Dictadura empresarial-militar. Memoria, Verdad y Justicia. Asesoría Jurídica Popular. Instituciones del sistema de justicia.

Abstract
The article brings the contribution of the Popular Legal Advice to social construction and the work of the institutions of the justice system so that, together with the Judiciary, the provision could be sought that gives due reparation to the indigenous people of Rio Grande do Sul for what they suffered in the Military Dictatorship (1964-1985). It recovers the path taken, from the perspective of strategic litigation, advocacy, in the role of dialogue between communities, social movements and civil society organizations with public power. At the same time, it seeks to reflect on the scope of these actions and the importance of this coordinated action.
Keywords
Indigenous people of Rio Grande do Sul. Business-Military Dictatorship. Memory, Truth and Justice. Popular Legal Advice. Institutions of the Justice System.

Introdução

O presente trabalho irá se debruçar sobre a construção política, jurídica e social, que decorreu na Ação Civil Pública (ACP) nº 5013584-03.2024.4.04.7100, impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF), que tramita na 9ª Vara Federal de Porto Alegre-RS, que trata das violações sofridas pelos indígenas do Rio Grande do Sul durante a Ditadura Empresarial-Militar. A abordagem sobre o tema se dará pela perspectiva da Assessoria Jurídica Popular (AJP), tanto da advocacia, principalmente, como também da Assessoria Jurídica Universitária.

Válido de início colocar nosso posicionamento pela utilização dos termos "Ditadura Empresarial-Militar", "Ditadura Civil-Militar" ou "Ditadura Militar". Entendo que há correção no uso das três expressões, nas perspectivas nas quais são em geral defendidas. A primeira, sobre a que interesses internos serviu e quem dirigiu, efetivamente, o regime no período. A segunda, pelos setores que construíram e legitimaram todo o contexto de exceção. A última dá destaque ao setor sem o qual não se teria efetivado o Golpe de 1964 e que, indevidamente, ocupou os cargos de mando, decisórios do Estado brasileiro durante os governos que se seguiram após a ruptura democrática.

A ação judicial, aqui discutida, quando do fechamento deste artigo, ainda se encontrava em seu início, devendo ter, infelizmente, um longo percurso de tempo até que alcance o seu término. Protocolada a ação no dia 25 de março de 2024, a sua última movimentação significativa foi a audiência de conciliação, no dia 17 de setembro do mesmo ano, que não obteve êxito, mas que o juízo negou todas as questões preliminares alegadas pelas partes rés, contrárias ao seguimento do processo.

O primeiro tópico falará sobre a ação civil pública em si, o seu objeto, o que está sendo pedido, quais são os principais argumentos da defesa, quem até então se colocou como *amicus curiae*, por exemplo. Dessa forma, também contará um pouco do que ocorreu com os indígenas do Rio Grande do Sul, Guarani e Kaingang, dois dos quatro povos hoje existentes do Estado. Um exercício de memória e verdade, de violações de direitos há muito naturalizadas.

Em seguida, se tratará do papel da Assessoria Jurídica Popular para que esta ação possa existir. Um histórico da construção da ação, desde a representação ao MPF, o acompanhamento e as contribuições ao inquérito e à ação. Mas não só, também irá se descrever a participação nos *amicus curiae* e em provocações a outras instituições como à Defensoria Pública da União e à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

Com este resgate, com esta descrição se pretende discutir a importância da Advocacia Popular, da Assessoria Jurídica Universitária, litigância estratégica, como instrumento da luta social, por direitos, por justiça. O caso concreto ajuda a refletir sobre limites e possibilidades e a relevância do trabalho em rede com os movimentos e organizações de direitos humanos e articulado com as instituições públicas.

1 A ACP que trata das violações sofridas pelos Indígenas do RS durante a Ditadura Militar

Os fatos que ensejaram a impetração da ação são gravíssimos. Por muito o que ocorreu aos indígenas durante a Ditadura Empresarial-Militar foi invisibilizado. Isto se deve também, por muito se focar nos adversários políticos ao Regime de exceção, que fizeram luta armada ou não, que foram perseguidos de várias maneiras, inclusive, chegando a casos de prisões ilegais, torturas e mortes. Mas identificar apenas os não índios que resistiram ou se contrapunham aos autoritarismos da Ditadura é uma visão colonizada.

O indígena foi considerado fator de segurança nacional, quando a sua postura ou a sua simples existência impedia ou dificultava os planos de desenvolvimento dos governos militares e seus parceiros civis. Sendo assim, os povos indígenas passaram a sofrer terrorismo de estado, pela implantação da doutrina de Segurança Nacional implantado no órgão indigenista, por parte da Ditadura (Oliveira, 2020, p. 71):

> [...] Foi implantando um modelo de indigenismo autoritário, centralizador e repressivo, baseado no binômio segurança e desenvolvimento, que perseguiu claramente o objetivo de aceleração do processo de integração das populações indígenas na "comunhão nacional".
> Para implementar esta política indigenista, buscou-se as bases operacionais- o aparelho indigenista oficial, a FUNAI; a base legal, o Estatuto do Índio; os recursos necessários para a sua implementação, oriundos do orçamento da FUNAI e complementado com recursos do PIN (Plano de Integração Nacional). Outras medidas que concorreram para a implantação dessa política foram a busca de quadros nos meios militares, especialmente na área de informação (SNI, CSN…) mormente para cargos de chefia; o rígido controle sobre as áreas indígenas através da implantação do sistema de segurança e informação nas áreas indígenas através da GRIN e da ASI (garantia da ação repressiva e policialesca) e, finalmente, "formação dos quadros" indigenistas para garantir o afinamento ideológico na prática indigenista. Esta última se deu através dos "cursos de indigenismo", que começaram a ser ministrados aos funcionários, "novos e velhos", a partir de 1970 (Heck, 1996, p. 126).

Não à toa o Capitão Pinheiro da Polícia Militar de Minas Gerais, em 27 de agosto de 1972, afirmou ao Jornal do Brasil que o indígena era "fato de segurança nacional, pois quando ele se revolta cria a desordem, a subversão" (Índios..., 1972). A Ditadura esperava em poucas décadas ter acabado com os povos indígenas, como declarou em 1976, o então Ministro do Interior Rangel Reis, "os índios não podem impedir a passagem do progresso (...) dentro de 10 a 20 anos não haverá mais índios no Brasil" (Brasil, 2014, p. 251).

Fica posto que há um *habitus* colonizador não superado no país, que a época da Ditadura foi intensificada, por se tratar de um Estado de Exceção (Silva, 2023, p. 19-20):

> [...] existe um habitus, um conceito do (sociólogo francês) Pierre Bourdieu, de colonizador, que não foi superado.
> Para as pessoas, para o senso comum, e infelizmente, para quem está à frente das decisões, se você sabe que tem minério ali naquele chão, a lógica é retirar aquele minério. Se ganhar dinheiro cortando as árvores, retira o dinheiro cortando as árvores. É uma marcha colonial de conquista e de exploração continua
> No Brasil, ainda não foi superada essa marcha de conquista de território e submissão dos povos. Submissão para ser mão-de-obra barata ou mão-de-obra escrava para esses empreendimentos. E, se não se submeterem, serão aniquilados pela omissão ou pela violação mesmo da dignidade e das suas vidas. A marcha colonial não foi superada. O que aconteceu na ditadura, por ser um regime autoritário, foi a sua intensificação (Silva, 2024, s/p).

A questão indígena na Ditadura começou a vir à tona, com mais ênfase, quando se descobriu o chamado Relatório Figueiredo, em 2013, no Museu do Índio, há muito considerado perdido (Carvalho, 2013, s/p). Com mais de 7 mil páginas, traz inúmeros crimes, violações de direitos identificados por um de seus próprios agentes, o Procurador Jader Figueiredo. Ressurgido um ano após a criação da Comissão Nacional da Verdade, praticamente, impeliu que esta se debruçasse sobre a questão indígena.

São 305 povos indígenas no Brasil e o trabalho da Comissão da Verdade (CNV) debruçou-se apenas sobre o que ocorreu a 10 povos (Gouveia, 2024, s/p), fazendo referência a somente 59 etnias (Silva; Ribeiro, 2024, p. 92). Mesmo assim, a CNV chegou ao número estimado de 8.350 indígenas mortos pelo Regime ditatorial, ressaltando que o número deve ser exponencialmente maior (Brasil, 2014, p. 205). Apesar da gravidade exposta por estes dados, que demonstra o tamanho da injustiça e invisibilidade dos crimes cometidos, até o momento só há dois pedidos de desculpas realizado pela Comissão de Anistia, aos Krenak (MG) e aos Guarani Kaiowá (MS), em abril de 2024. E, em julho deste mesmo ano, Comunidade Kaiowá, da terra indígena Sucurui'y, no Mato Grosso do Sul, recebeu anistia

política coletiva além de pedido de desculpas do Estado brasileiro, por meio da Comissão.

Ações judiciais de reparação, até o momento, existem apenas 5, contando a que é objeto deste trabalho. Foram em face dos Akrãtikatejê, no Pará; dos Krenak, em Minas Gerais; dos Waimiri-Atroari, no Amazonas; dos Guarani, no Paraná; e dos Guarani e Kaingang, no Rio Grande do Sul. E apenas as duas primeiras foram concluídas, condenado o poder público à reparação, estando as demais ainda em andamento.

A Ação Civil Pública nº 5013584-03.2024.4.04.7100, impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF), que tramita na 9ª Vara Federal de Porto Alegre-RS, pode-se destacar, dentre os principais pedidos, de condenação solidária da União, da Funai e do Estado do Rio Grande do Sul o que se segue (Brasil, 2024, p. 141-145):

- realizar cerimônia pública, com a presença de representantes do primeiro escalão do Poder Executivo Federal e Estadual, em data e local a ser escolhido previamente pelos representantes das comunidades indígenas Kaingang e Mbyá-Guarani no Rio Grande do Sul, com máxima publicidade dos atos praticados em todos os meios de comunicação de que dispõe o Estado brasileiro, observado o disposto no art. 6o da Convenção no 169/OIT;

- a declaração judicial da prática de grave violação a direitos humanos no contexto da implementação de políticas públicas pela União e pelo Estado do Rio Grande do Sul, e por atos autorizativos ou permissivos a particulares praticarem, em face das comunidades Kaingang e Mbyá-Guarani do Rio Grande do Sul, em atos apontados no inquérito civil 1.29.000.004606/2018-88; no Relatório Figueiredo; no 2º Volume do Relatório da Comissão Nacional da Verdade; nos documentos constantes das comissões parlamentares de inquérito, tratando da questão indígena, de 1968 e 1977, do Congresso Nacional, e de 1967/1968 da Assembleia Legislativa; no documentário "Índios, memorias de uma CPI", de Hermano Penna; e em outros documentos e depoimentos a serem colhidos no decorrer do processo;

- a condenação solidária dos demandados a pagar indenização, no valor de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais), solidariamente, em conta específica em favor das comunidades indígenas Kaingang e Guarani no Rio Grande do Sul, a serem aplicados em políticas públicas em favor destes, a partir de definição pelas próprias comunidades, por dano imaterial

coletivo causado pelas violações de direitos humanos perpetradas durante a ditadura militar e o período imediatamente antecedente;

- a condenação solidária dos demandados a pagar indenização, no valor de R$ 40.000.000,00 (quarenta milhões de reais), pelo dano material causado, pela retirada de madeiras, implantação da monocultura da soja e outras práticas espoliativas dos recursos naturais das terras indígenas, sem efetivo retorno às comunidades indígenas e com base na exploração de trabalho análogo à escravidão dos povos originários, conforme exposto no inquérito civil 1.29.000.004606/2018-88; nos relatórios do Conselho Indigenista Missionário; nos documentos das comissões parlamentares da época; e em outros documentos e depoimentos a serem colhidos no decurso do processo;

- a condenação solidária dos demandados a pagar indenizações, a serem auferidas em fase de sentença, para custear a elaboração e a implantação dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental das terras indígenas no Rio Grande do Sul, conforme a política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas instituída pelo Decreto nº. 7.747, de 05 de junho de 2012;

- a condenação solidária dos demandados a garantir a inclusão, no conteúdo programático dos estabelecimentos de ensino médio e fundamental, do estudo das violações dos direitos humanos dos povos indígenas, como forma de conferir efetividade ao disposto no artigo 26-A da Lei nº. 9.394/1996;

- a condenação solidária dos demandados a produzir material didático e promover a capacitação dos professores dos ensinos fundamental e médio sobre o tema das violações dos direitos humanos dos povos indígenas, como meio de conferir efetividade ao disposto no artigo 26-A da Lei nº. 9.394/1996;

- a condenação solidária dos demandados a produzir, em conjunto com os indígenas, material didático sobre a violação de direitos dos povos indígenas, a ser utilizado nas escolas indígenas, em cumprimento ao disposto no artigo 79, § 2º, IV, da Lei nº. 9.394/1996; e

- a condenação da União a reunir e sistematizar, no Arquivo Nacional, toda a documentação relativa às graves violações dos direitos humanos dos povos indígenas do Rio Grande do Sul.

Nenhuma das partes propôs acordo e apresentaram contestações, com argumentos diferenciados, mas todas querendo se eximir das responsabilidades apontadas na petição inicial. A União alegou ausência de elementos para responsabilização do ente federal por omissão em relação à defesa dos direitos de reparação dos povos indígenas pela violação de seus direitos humanos, afirmando que já efetivava políticas públicas, como Planos de Gestão Territorial e Ambiental das terras indígenas no Rio Grande do Sul (PNGATI). Contestou também os cálculos para os danos materiais e imateriais coletivos. Por fim, diz que após a redemocratização nunca negou os crimes que ocorreram no período de exceção e que os pedidos da ação estão em curso e em preparação para realização via política pública.

O Estado do Rio Grande do Sul, preliminarmente, pediu a denunciação à lide do Estado de Portugal. Em seguida, disse que há falta de interesse de agir e ilegitimidade passiva, pois dever-se-ia aguardar a resolução administrativa da questão, junto à União. Ainda para reforçar esta tese, disse que não foi identificado nenhum pedido na Comissão de Anistia em face dos Kaingang e Mbya- Guarani do Rio Grande do Sul e que isto deveria ser prévio à ação judicial. Não satisfeito com as alegativas sem fundamento, também trouxe o argumento das suspensões das ações que versam sobre o chamado "marco temporal" pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Por fim, ignorando tratar-se de crimes imprescritíveis[1], pontuou a prescrição quinquenal para a Fazenda Pública. No mérito, afirmou não possuir responsabilidade, disse que o valor postulado era exorbitante, e também rechaçou o pedido de multa feito na inicial.

A FUNAI disse que não poderia responder por atos ocorridos anteriores a sua criação. Parecendo desconhecer que sucedeu o Serviço de Proteção ao Índio (SPI) e que foi criado em 1967, o que significa a maior parte do período, objeto da ação, incluindo o período de agravamento dos atos violadores cometidos por parte do Estado. Quanto ao mérito, repetiu os argumentos da União.

[1] O advogado Rodrigo de Medeiros Silva, integrante do Fórum Justiça e da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (Renap), destaca o caráter imprescritível dos crimes contra a humanidade, o que é hoje um princípio de direito internacional, com fundamento nas Resoluções nº 02 e nº 95 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Além disso, acrescenta, o Brasil ao internalizar o Estatuto de Roma, via Decreto-Legislativo 4.388/2002, e dispondo em seu artigo 5º, § 2º, 3º e 4º, da Constituição Federal, fez com que crimes como a tortura sejam imprescritíveis. Quanto ao trabalho análogo ao escravo, o advogado aponta que também já há decisões que reconhecem a sua imprescritibilidade, por força da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH); da Convenção Relativa a Abolição do Trabalho Forçado, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1957; da Convenção sobre a Escravatura, adotada em Genebra, em 1926; dentre outros documentos internacionais (Silva, 2021, s/p).

Importante perceber que, realizar políticas públicas trata-se de uma obrigação do Estado, não o exime de reparação de violações cometidas anteriormente. E eventuais condenações que signifiquem um reforço em recursos para políticas já existentes é algo positivo. Ademais é fato público que os direitos sociais dos indígenas do Rio Grande do Sul encontram-se aquém do que deveria ser. Aponta-se, por exemplo, que o Estado gaúcho é o que possui mais processos administrativos de demarcação de terra pendentes na Federação (Kervalt, 2019, s/p). Segundo estudo, 65 territórios aguardando demarcação (Simões, 2023, s/p). A partir do direito à terra e pelo preconceito ainda incutido na sociedade, outros direitos não estão sendo observados a contento, como à alimentação, à saúde[2], à moradia, à educação, ao meio ambiente equilibrado, etc.:

> O encontro ocorreu no Espaço Multiuso – Comunicação e Eventos, na sede do TJRS, em Porto Alegre, e contou com a participação de membros das ouvidorias do Estado e dos Tribunais, de conselhos e comissões de Direitos Humanos, do Conselho Estadual dos Povos Indígenas, caciques, entre outros representantes de entidades públicas de diferentes esferas.
> A roda de conversa deu espaço para que as lideranças indígenas presentes pudessem dar o seu relato, apontando as dificuldades encontradas em questões como educação, saúde, população carcerária e trabalho.
> Segundo a Desembargadora Jane, a roda de conversa sinaliza um efetivo pertencimento dos povos indígenas à nossa comunidade. "Um diálogo intercultural permite que nós possamos entender melhor as demandas, resolver melhor os conflitos, para que possamos ter uma sociedade melhor e em harmonia com todos os povos", avaliou.
> "Vimos aqui, com os relatos das lideranças, que muitas demandas básicas ainda não foram atendidas e são iniciativas como esta de hoje que fortalecem a luta e fazem com que a política destinada às questões dos povos originários do RS consigam avançar", falou Gabriele Araújo, Analista-Socióloga da Secretaria de Justiça, Cidadania e Direitos Humanos do Estado.
> De acordo com o Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos, Júlio Alt, essa troca é um importante instrumento de interlocução com as comunidades indígenas do Estado. "Temos de trabalhar na reestruturação do tecido social do Estado, principalmente pós pandemia de covid-19, com o aumento da presença dos agentes públicos nas aldeias e da atuação do Estado, de forma efetiva, nas demandas e direitos das populações originárias", afirmou Julio.
> Ao final do encontro, a Desembargadora Jane Vidal elencou as proposições trazidas pelos participantes durante o encontro para posterior encaminhamento às instituições e segmentos competentes. Uma próxima roda de conversa está prevista para acontecer, entre os meses de maio e junho, desta vez na Defensoria Pública do Estado (Petry, 2024, s/p).

[2] Maior aldeia indígena do RS registra morte de seis bebês em dois meses, dizem lideranças (Dorneles, 2023, s/p)

A ação possui, até o momento, três *amicus curiae*, a Defensoria Pública da União (DPU), o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (CEDH-RS) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI). A DPU fez apenas o pedido de habilitação e foi concedida. O CEDH-RS e CIMI, sem prejuízo de posteriores contribuições. O CEDH-RS e o CIMI destacaram alguns fatos que ocorreram com os Kaingang e o Guarani. Dos Kaingang ressaltaram a desestruturação da forma organizativa; as remoções forçadas; a usurpação do trabalho, o trabalho análogo à escravidão; as prisões as torturas e os maus tratos; e o extermínio. Em relação ao Guarani, pontuaram as violações das mulheres indígenas, fizeram o resgate histórico, pontuaram a invisibilidade sobre este povo, em face do que ocorreu no período, e o trabalho da Comissão Guarani Yvyrupa, organização indígena Guarani, articulada pela Advocacia Popular, de resgate sobre o aconteceu a eles durante a Ditadura. Por fim, também trouxeram o ponto sobre as violações sofridas pelas mulheres indígenas, que é mais ainda invisibilizado. Ainda, para contribuir trouxeram jurisprudência sobre o tema.

Os crimes cometidos pela Ditadura Empresarial-Militar possuem farto material comprobatório. Para além do Relatório Figueiredo mencionado, tem o documentário "Índios, memória de uma CPI", de Hermano Penna; os documentos e relatórios das comissões parlamentares de inquérito da Câmara dos Deputados de 1968 e 1977 e da Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul; os depoimentos nos tribunais internacionais Russel; os relatórios do Conselho Indigenista Missionário (CIMI); as dissertações e teses acadêmicas; livros; matérias de jornais; o 2º Volume do Relatório da Comissão Nacional da Verdade, dentre outros.

Elenca-se uma série de crimes, que causaram desagregação cultural e uma vulnerabilidade de diversas ordens a estes povos. Sofreram expropriações de seus territórios, remoções forçadas, prisões ilegais, torturas, violências sexuais, homicídios, trabalho análogo à escravidão, proibição de falar a língua e de seus usos e costumes, quer dizer, crimes muito graves. O intuito era que os povos indígenas em poucas décadas não mais existissem, as intenções eram deliberadamente genocidas e etnocidas.

2 O papel da Assessoria Jurídica Popular (AJP) na construção da ACP que trata da reparação dos indígenas do Rio Grande do Sul pelos crimes da Ditadura

Neste tópico irá discorrer sobre o papel da Assessoria Jurídica Popular na construção desta ação, que passa pela experiência pessoal deste autor, advogando junto aos movimentos sociais, ao movimento indígena e para organizações indigenistas. De início, cabe destacar o que se entende por Assessoria Jurídica Popular, um termo que reúne tanto a Advocacia Popular, quanto a Assessoria Jurídica Universitária:

> A assessoria jurídica popular, amplamente concebida, consiste no trabalho desenvolvido por advogados populares, estudantes, educadores, militantes dos direitos humanos em geral, entre outros; de assistência, orientação jurídica e/ou educação popular com movimentos sociais; com o objetivo de viabilizar um diálogo sobre os principais problemas enfrentados pelo povo para a realização de direitos fundamentais para uma vida com dignidade; seja por meio dos mecanismos oficiais, institucionais, jurídicos, extrajurídicos, políticos e da conscientização. É uma prática jurídica insurgente desenvolvida principalmente no Brasil, nas décadas de 1960 até hoje, por advogados, estudantes e militantes de direitos humanos, voltada para a realização de ações para o acesso à justiça, num trabalho que mescla assistência jurídica e atividades de educação popular em direitos humanos, organização comunitária e participação popular, com grupos e movimentos populares (Ribas, 2010, s/p).

Importante entender que a Assessoria Jurídica Popular já é uma práxis consolidada (Martins, 2011, p. 175), há décadas, de uma atuação que faz ponte entre as demandas por direitos, positivados ou não, de movimentos sociais junto a instituições públicas ou privadas, como tribunais, governos, universidades, empresas, etc. O reconhecimento desta atuação que leva a movimentos sociais e organizações de direitos humanos procurar pessoas ligadas Assessoria Jurídica Popular, articulações como a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP), ou serviços como Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio grande do Sul (SAJU da UFRGS).

E foi numa ocasião destas de convite do Movimento Indígena e Quilombola a este autor, como integrante da RENAP e do SAJU a época, que se iniciou a construção que decorreu na ACP, objeto deste texto. Tratava-se de uma reunião na Procuradoria da República, que atua junto ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, sobre a tese do marco temporal que atinge o direito à terra destes povos e comunidade, que ocorreu em 2015:

> A articulação na qual decorreu a representação aqui em comento, deu-se por iniciativa do autor desta dissertação, em diálogo com indígenas, organizações de apoio às suas causas e membros do Ministério Público Federal. Tudo começou com reuniões de indígenas e quilombolas, no Ministério Público Federal/MPF, em 2015, no qual se debatia a preocupação quanto à aplicação do chamado "marco temporal", tendo a promulgação da Constituição Federal de 1988, como referência para a demarcação dos territórios, pela data de início de um novo ordenamento jurídico.
> [...]
> Os indígenas mais velhos, ao contestarem o marco temporal como referência para demarcação, lembraram que suas terras haviam sido perdidas durante a Ditadura Militar e passaram a descrever maus tratos que sofriam à época, com destaque ao trabalho análogo ao escravo (Silva, 2019, p. 128).

Então, posteriormente, quando este autor pôde debruçar-se na pesquisa sobre o que houve com os indígenas do Brasil, ao cursar Mestrado em Direitos Humanos (2017-2019), verifiquei a existência de outras ações judiciais e comecei a discutir com o Movimento Indígena no Rio Grande do Sul e organizações indigenistas a possibilidade de uma ação de reparação na Justiça Federal no estado gaúcho. Dessa forma que se elaborou uma representação direcionada ao Ministério Público Federal, que foi protocolada no dia 10 de dezembro de 2018 (Entidades..., 2018, s/p). Todavia, essa construção iniciou-se com debates públicos sobre o tema, organizados por meio do Fórum Justiça[3], no qual a RENAP, o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) fazem parte:

> Em debate ocorrido no Clube de Cultura, em suas "Jornadas Ecológicas", no último dia 27 de agosto, intitulado "Os Indígenas e a Ditadura Militar", os kaigang Eli Fidelis, Odirlei Fidelis e Douglas Kaigang confirmaram as denúncias que se encontram nos documentos acima, referentes aos índios no Rio Grande do Sul. Eli Fidelis era criança, mas relatou sobre os trabalhos forçados, nos quais eram obrigados a participar crianças, mulheres e pessoas de idade, da mesma maneira. Contou sobre os castigos físicos e que, nem a produção, nem o rendimento ficavam com a Aldeia. Provavelmente, quem se beneficiava, de alguma forma, era o chefe do posto da FUNAI, um não índio, o mesmo que indicava quem iria ser o "coronel", o cacique dentre eles.

[3] O Fórum Justiça (FJ) é uma articulação de integrantes do sistema de justiça, acadêmicos, movimentos sociais e organizações da sociedade civil comprometidos com a construção de uma justiça democrática e inclusiva, capaz de atuar para mitigar desigualdades sociais e combater violações de direitos humanos.
Os integrantes do FJ apoiam um modelo de justiça integrador, baseado no reconhecimento dos direitos dos diferentes grupos sociais, especialmente os vulnerabilizados, marginalizados e excluídos dos espaços de poder; na redistribuição de bens e da riqueza; e na participação popular (Fórum Justiça, 2024, s/p).

> Nesta época, Eli morava numa aldeia em Nonoai-RS, mas nunca pode ir em Chapecó-SC, por exemplo, que ficava próximo, pois havia forte restrição de saída de indígenas na aldeia. Precisavam de uma portaria, que limitava o direito de ir e vir. Desobedecendo, sofriam castigos físicos. Quem fugia ou saía sem portaria procurava não falar em sua língua, para não serem descobertos. Outro ponto denunciado foi a questão da língua, tal qual fez Andila. Naquele tempo eram alimentados pelos chamados "panelões", durante o trabalho forçado. Mesmo sendo de qualidade duvidosa, era o que tinham. Se falassem em sua língua, um dos castigos era ficar sem a comida. Ordilei e Douglas não viveram este período, mas trouxeram os relatos dos mais velhos. Segundo eles, ainda existem muitos vivos e que podem depor sobre o assunto. Ordilei é irmão de Eli Fidelis, mas Douglas levou histórias de outra aldeia, Guarita (Silva, 2018, s/p).

O papel da Advocacia Popular foi contribuir com a articulação e sistematização da demanda, existente e declarada por pessoas integrantes dos povos originários do estado, em diversas oportunidades, animadas, mais recentemente, pelo debate do "marco temporal". Isto porque a exigência do reconhecimento do direito à terra, estarem na mesma quando do marco da Constituição de 1988, mostra-se incoerente, já que o próprio Estado impediu esta condição, promovendo remoções forçadas de seus territórios.

As instituições já possuíam conhecimento destas falas, destes relatos, mas ainda não havia no Rio Grande do Sul uma ação para a reparação. Coube à Advocacia Popular a função de intérprete daquelas denúncias para o espaço institucional, que ainda não havia se mobilizado até o momento. Como bem ensina o Prof. Jacques Alfonsin, a Advocacia Popular não é aquela que atua por e nem para o povo e sim, com o povo, e de forma mais ampla, colhendo de outros saberes, para além do jurídico, inclusive, do saber popular:

> Isso, por si só, já coloca a assessoria jurídica popular integrado um processo mais amplo de atuação junto ao povo, do qual fazem parte atividades culturais, educativas, pedagógicas, que não raro são promovidas por outros grupos populares, fora dos eventualmente por ela assistidos, e por outras assessorias.
> O objeto da sua prestação de serviço, assim, além da sua abrangência própria, se insere numa interdisciplinaridade de atividades da qual ela é, apenas, uma parte (Alfonsín, 2013, p.12).

E esta atuação se deu por todo o percurso do Inquérito Civil do MPF4 (PP - 1.29.000.004606/2018-88), que durou um pouco mais de 5 anos e 3 meses, e na provocação da Defensoria Pública da União, que abriu o (PAJ) nº. 2021/026-01505, em 12 de abril de 2021. Atuação esta que continua com a ação judicial em curso. A representação que deu início ao inquérito foi assinada por representantes do Conselho Nacional dos Povos Indígenas; do Conselho Estadual dos Povos

Indígenas; da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP); do Fórum Justiça, do Amigos da Terra Brasil; do Conselho Indigenista Missionário; do Conselho de Missão entre Povos Indígenas (COMIN); do Semear- Núcleo de Assessoria Jurídica para os Povos Originários e Remanescentes de Quilombos; Frente Quilombola/RS; e outras lideranças indígenas e políticas.

Essa primeira peça, que provocou a abertura do inquérito, elencou as seguintes violações: da proibição de falar a língua; a expropriação das terras, bens e do trabalho forçado; limitação do direito de ir e vir; as prisões ilegais e torturas; e a desagregação social. Para fundamentar, trouxe o documentário "Índios, memórias de uma CPI", de Hemano Penna; o Relatório da Comissão Nacional da Verdade 2º Volume); o Relatório Figueiredo; entrevistas e matérias feitas pela RENAP/Fórum Justiça com indígenas, preparatórias para a representação; e obras como "Os Fuzis e as Flechas", de Rubens Valente. Sobre matéria de Direito foi alegada a imprescritibilidade dos crimes cometidos; apresentou-se julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre a Ditadura; a legislação violada a época; e o precedente da Ação Civil Pública de reparação aos Krenak, em Minas Gerais.

Em 2019, também no dia 10 de dezembro, o Fórum Justiça protocolou outra petição, levando documentos da CPI de 1967 da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Os documentos foram conseguidos por intermédio do Gabinete do Deputado Estadual Jeferson Fernandes (PT), por meio de sua assessora Luna Antonia Martins. Também a petição juntou uma lista de testemunhas, indígenas e missionários, que o Ministério Público, posteriormente, buscou escutar. Em 15 de março de 2021, o Fórum Justiça juntou o material da CPI de 1977 da Câmara dos Deputados; relatórios do CIMI sobre a questão, da década 70; e entrevistas feitas com missionários indigenistas, que acompanhavam a causa, no período. Essa peça centrou-se no trabalho análogo à escravidão que ocorreu na Ditadura, mas levou fatos e elementos que caracterizam outras violações de direitos. O material desta CPI foi conseguido por meio do Gabinete da Deputada Federal Fernanda Melchionna (Psol), por meio de sua assessora, a época advogada popular, Lorena Duarte. Ainda com a assessoria da Deputada, resgatou-se os documentos da CPI de 1968.

No ano de 2021, também, o Fórum Justiça, por meio da Advocacia Popular, provocou a Defensoria Pública da União, que possui competência, em perspectiva diversa do MPF, de pleitear a reparação dos indígenas, tendo em vista constituírem um segmento vulnerabilizado, por todo o colonialismo não superado no país e o Estado de exceção existente. Foi então aberto um inquérito civil naquela instituição, o (PAJ) n. 2021/026-01505:

> O Fórum Justiça (FJ) já havia feito a denúncia ao Ministério Público Federal (MPF), em 2018, sobre os fatos ocorridos durante a Ditadura com os indígenas. O MPF, então, abriu o Procedimento PP – 1.29.000.004606/2018-88, que tramita no 15º Ofício do Ministério Público Federal do Rio Grande do Sul. Agora, com outros documentos, o FJ faz a provocação à Defensoria Pública da União (DPU), para que atue dentro de sua competência. Ela é expressão do regime democrático, cabendo-lhe a promoção dos direitos humanos e a defesa individual e coletiva dos direitos dos necessitados (artigo 1º, da Lei Complementar nº 80/1994).
>
> A denúncia se baseia em documentos históricos, como Relatório Figueiredo e Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) que ocorreram, tanto no Congresso Nacional, como na Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. Traz falas de indígenas e de missionários que acompanharam a causa indígena no período, na Região Sul do país. A petição é assinada por membros e representantes de diversos espaços tais como: Acesso- Cidadania e Direitos Humanos; Conselho Estadual do Povo indígena (CEPI); Conselho Indigenista Missionário (CIMI); Conselho de Missão entre Povos Indígenas/ Fundação Luterana de Diaconia (COMIN/FLD); Fórum Justiça (FJ); Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB); Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP).
>
> A petição relata inúmeros crimes contra os indígenas, como a proibição de falar a língua e de suas tradições, usos e costumes; violação do direito de ir e vir; prisões ilegais; remoções forçadas; desagregação social; torturas; e trabalho análogo ao escravo, dentre outros. Importante destacar a imprescritibilidade dos crimes contra a humanidade, observando-a como princípio de direito internacional, com fundamento nas Resoluções nº 02 e nº 95 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Ademais, o Brasil ao internalizar o Estatuto de Roma, via Decreto-Legislativo 4.388/2002, e dispondo em seu artigo 5º, §2º,3º e 4º, da CF, fez com que crimes como a tortura sejam imprescritíveis. Quanto ao trabalho análogo ao escravo, já há decisões que reconhecem a sua imprescritibilidade, por força da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH); da Convenção Relativa à Abolição do Trabalho Forçado, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), adotada em 1957; da Convenção sobre a Escravatura, adotada em Genebra, em 1926; dentre outros documentos internacionais (Silva, 2021, s/p).

Em 2019, este autor iniciou o doutorado em Direito e Sociedade, na Universidade La Salle, em outubro, tratando sobre o tema das violações sofridas pelos indígenas do Rio Grande do Sul, durante a Ditadura. A pesquisa rendeu, além da tese "Os indígenas do Rio Grande do Sul e a ditadura Civil-Militar (1964- 1985): um período de intensificação de um habitus colonial violador de direitos" (Silva, 2023), um livro com o mesmo título (Silva, 2024), além de artigos acadêmicos e de opinião. Este trabalho propiciou verificar que, nos diversos documentos e outras pesquisas realizadas, em áreas do conhecimento diversas, que os indígenas Guarani estavam invisibilizados, havendo destaque sobre o que havia ocorrido com os Kaingang. Buscou-se, então, dialogar com a Comissão Guarani Yvyrupa (CGY), organização

indígena, tanto para conseguir subsídios para a pesquisa, quanto para o inquérito. A CGY ouviu indígenas de quatro aldeias e a degravação das conversas e traduções contribuíram com o inquérito e estão colaborando com a ação:

> Nas oitivas foram ouvidas seis (6) pessoas, compreendendo quatro (4) aldeias na região central do estado e no limite ao bioma Pampa - o que, portanto, recobre uma ínfima parcela da memória indigena e Guarani na região, reafirmada a necessidade de um processo amplo de retomada, registro e consolidação de relatos orais e outras fontes relativas aos fatos aqui apresentados de forma preliminar. Somam 23 gravações, realizadas in loco nas tekoa (aldeia) entre os dias 4 e 7 de agosto de 2022, sendo os depoimentos complementados com o cotejo de informações junto a pessoas que viveram, atuaram ou conhecem a história dos Mbyá na região no período. São elas: xamõi Luiz - Aldeia Ka'aguy Porã (Salto do Jacuí), xamõi Pedro - Aldeia Ka'aguy Porã (Salto do Jacuí), xamõi Silvino - Aldeia Irapuá (Caçapava do Sul), xaryi Marta e Cacique Estevão - Aldeia/Acampamento Papagaio (Cachoeira do Sul), Kunha ruvixa - Araxaty (Cachoeira do Sul). Os arquivos das gravações estão sob o domínio da CGY e poderão ser consultadas, mediante solicitação prévia (fls. 693, do Inquérito nº 1.29.000.004606/2018-8, do MPF-RS).

Após impetrada a ação, a Assessoria Jurídica Popular continua contribuindo com a consecução da justiça para os indígenas do Rio Grande do Sul. A Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) com o Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio grande do Sul (SAJU da UFRGS) elaboraram petição de *amicus curiae*, para o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (CEDH-RS) e Conselho Indigenista Missionário (CIMI). O pedido de habilitação foi aceito:

> Neste 09 de agosto, Dia Internacional dos Povos Indígenas, o Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio Grande do Sul (CEDH-RS) e o Conselho Indigenista Missionário (CIMI) juntaram forças para entrar com um pedido de amicus curiae (amigo da corte) à 9a Vara Federal de Porto Alegre. As instituições pedem para serem ouvidas na Ação Civil Pública n. 5013584-03.2024.4.04.7100, de autoria do Ministério Público Federal (MPF), que versa sobre as violações sofridas pelos indígenas do Rio Grande do Sul durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985).
>
> O CEDH-RS e o CIMI-RS foram assessorados pela Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) e pelo Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (SAJU da UFRGS), que destacaram alguns pontos a serem considerados pelo Juízo Federal na ação. A peça demonstra que a desagregação social causada pela cultura colonizadora, intensificada durante a Ditadura, teve consequências nefastas e ainda hoje sentidas pelos povos originários. Foram ressaltadas as violações sofridas pelos povos Kaingang e Guarani, bem como os abusos sofridos pelas mulheres indígenas. A petição traz documentos, inclusive oficiais, além de julgados internacionais (Silva; Baethgen; Bolzani; Nunes; Bueno; Motyczka; Ramires; Silva, 2024, s/p).

Também, por meio da Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública Estadual (DPE-RS), a Assessoria Jurídica Popular está articulando a instituição estadual para que entre com *amicus curiae*. A DPE-RS já possui documentos de caciques de diversas aldeias legitimando a sua atuação e pretende realizar audiências públicas, oitivas, para constituir com a ação.

Como se percebe, a Assessoria Jurídica Popular teve relevante papel, como interlocutor das denúncias dos indígenas sobre o que sofreram na Ditadura, para as instituições do sistema de justiça, quais sejam, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, Justiça Federal e Defensoria Pública Estadual. Mas, para além da assessoria técnico-jurídica, mobilizou organizações, pessoas e lideranças para que se obtivesse o material necessário para a persecução da justiça, da reparação devida. Articulou entrevistas, debates, matérias jornalísticas, como também contribuiu com pesquisas sobre o assunto e resgate de memória.

Considerações finais

O artigo demonstrou a construção que a Assessoria Jurídica Popular realizou para que fosse impetrada a Ação Civil Pública nº 5013584-03.2024.4.04.7100, do Ministério Público Federal, que tramita na 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Uma articulação de memórias, denúncias até então não pautadas pelo sistema de justiça, perpetuando as violações cometidas durante a Ditadura Empresarial-Militar.

O esquecimento, a naturalização destas violações ainda são sentidos no presente. A falta de memória e verdade, mantém estruturas sociais violadoras. No caso dos indígenas e Ditadura isto pode ser percebido, por exemplo, com a aprovação da Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023, que estabelece o marco temporal da Constituição de 1988, como requisito para a demarcação das terras indígenas. Flagrantemente inconstitucional, legitima as remoções, as perdas de territórios sofridas pelos povos originários, durante os governos militares. No Rio Grande do Sul, pode se citar também como consequência do Regime de Exceção o trabalho análogo à escravidão e os arrendamentos de terras indígenas para soja, que trazem dano ao meio ambiente, conflito e desagregação social até o presente.

Esta interação da Assessoria Jurídica Popular, comunidades, movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições públicas fortalecem a sociedade, fortalece a democracia, tendo em vista o propósito de realização de direitos humanos. Em um contexto que a extrema direita mundial busca ocupar o mobilizar o Estado, o poder público, para desestruturá-lo, a favor da concentração de poder e aumento da desigualdade social e da injustiça, isto é ainda mais significante.

Trabalhou-se articulando pesquisa, resgate de memória, referenciais teóricos e, claro, a Assessoria Jurídica Universitária, por meio do SAJU da UFRGS, e que integra a Assessoria Jurídica Popular, junto com a Advocacia Popular. Dessa forma, uniu-se a legitimidade das falas indígenas, dos missionários indigenistas, com a técnica que a institucionalidade valora, sistematicamente, de forma equivocada, por má-fé. Corroborou, então, com a função social da universidade, dando razão de ser às suas reflexões e análises.

Foi um trabalho que tirou da invisibilidade o tema no Estado gaúcho, demonstrando ao sistema de justiça que aquelas falas não poderiam se perder no tempo, que deveriam provocar a sua movimentação na pauta, devido ao seu escopo. Apesar dos fatos serem de conhecimento de alguns agentes, bem como a discussão do marco temporal já estivesse presente nas lides judiciais, não se havia atentado para se buscar a reparação pelo que sofreram os indígenas do Rio Grande do Sul. Primeiro por uma questão de justiça, observando os crimes cometidos à época, mas também pelos reflexos que mantiveram expedientes e situações violadoras.

Para alcançar este propósito, o trabalho relatou como está a ação, os debates que ocorreram até o momento, o que continha petição inicial do MPF, os pontos levantados pelas contestações e a manifestação do *amicus curiae* do CEDH-RS e CIMI, assessorados pela RENAP e SAJU. Em seguida narrou como surgiu o debate para a ação, que medidas foram tomadas para se resgatar a memória, quem contribuiu e a elaboração das representações para o Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União.

Conclui-se que o trabalho da Assessoria Jurídica Popular foi instrumento essencial para desinvizibilização da pauta no sistema de justiça, no Estado do Rio Grande do Sul. Atuando junto aos movimentos sociais, ao movimento indígena e organizações indígenas e indigenistas, prestando uma assessoria que foi além da técnico jurídica, articulando agentes públicos, universidades, mídias e outros setores, para sensibilização e divulgação do assunto, para que se pudesse caminhar na busca da justiça, da reparação devida. Trabalho este ainda não finalizado, mas que conta o compromisso ético-militante da AJP.

Referências

ALFONSIN, Jacques Távora. *Das legalidades injustas às (i)legalidades justas*: estudos sobre direitos humanos, sua defesa por assessoria jurídica popular em favor de vítimas do descumprimento da função social da propriedade. 1. ed. Porto Alegre: Armazém Digital, 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4ª Região). *Ação Civil Pública nº. 5013584-03.2024.4.04.7100*. Petição Inicial. 9ª Vara Federal de Porto Alegre. Porto Alegre: TRF4, 2024. Evento 1. Inic. p. 1-147

BRASIL. *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*: textos temáticos. 2º Volume. Brasília: CNV, 2014.

CARVALHO, Eduardo. Documento recuperado após décadas aponta crimes contra índios. *G1*, 27 abril de 2023**.** Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2013/04/documento-recuperado-apos-decadas-aponta-crimes-contra-indios.html. Acesso em: 09 out. 2024.

DORNELLES, Everson. Maior aldeia indígena do RS registra morte de seis bebês em dois meses, dizem lideranças. *G1*, 03 fev. 2023. Disponível em: https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/02/03/maior-aldeia-indigena-do-rs-registra-morte-de-seis-bebes-em-dois-meses-dizem-liderancas.ghtml. Acesso em: 18 out. 2024.

ENTIDADES pedem reparação a povos indígenas por violações durante a ditadura. *Sul21*, 10 dez 2018. Disponível em: https://sul21.com.br/ultimas-noticias-geral-areazero-2/2018/12/entidades-pedem-reparacao-a-povos-indigenas-por-violacoes-durante-a-ditadura/. Acesso em: 17 out 2024.

FÓRUM JUSTIÇA. *Sobre*. Disponível em: https://forumjustica.com.br/institucional/sobre/. Acesso em: 17 out 2024.

GOUVEIA, Aline. Comissão Nacional Indígena da Verdade é essencial e urgente, diz advogada. *Correio Braziliense*, 27 abr. 2024. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2024/03/6826323-comissao-nacional-indigena-da-verdade-e-essencial-e-urgente-diz-advogada.html. Acesso em: 15 out 2024.

HECK, Egon Dionísio. *Os índios e caserna*: políticas indigenistas dos governos militares (1964 a 1985). Campinas: Dissertação apresentada ao Departamento de Ciências Políticas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1996.

ÍNDIOS delinqüentes têm colônia em Minas para recuperá-los. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro, 27 ago. 1972. Disponível no acervo do Instituto Socioambiental em: https://documentacao.socioambiental.org/noticias/anexo_noticia/3582_20090803_111517.pdf. Acesso em: 09 out 2024.

KERVALT, Marcelo. RS é o Estado com mais áreas em estudo de demarcação de terras indígenas. *Zero Hora*, 18 jan. 2019. Disponível em: https://gauchazh.clicrbs.com.br/campo-e-lavoura/noticia/2019/01/rs-e-o-estado-

com-mais-areas-em-estudo-de-demarcacao-de-terras-indigenas-cjr0ym6bz01uw01uka7a3w22y.html. Acesso em: 18 out 2024.

MARTINS, Martha Priscylla Monteiro Joca. *Direito(s) e(m) Movimento(s)*: Assessoria Jurídica Popular a Movimentos Populares Organizados em torno do Direito à Terra e ao Território em Meio Rural no Ceará. Fortaleza: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade Federal do Ceará, 2011.

OLIVEIRA, Amanda Gabriela Rocha. *Povos Indígenas e Ditaduras de Segurança Nacional no Cone Sul*: o caso dos Kaingang no Rio Grande do Sul (1963-1988). Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação (Dissertação) em História da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

PETRY, Maria Inez. Ouvidoria do TJRS promoveu encontro com indígenas e ciganos do RS. *Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 16 abr. 2024. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/noticia/ouvidoria-do-tjrs-promoveu-encontro-com-indigenas-e-ciganos-do-rs/. Acesso em: 18 out. 2024.

RIBAS, Luiz Otavio. *O que é assessoria jurídica popular?*. 2010. Disponível em: http://assessoriajuridicapopular.blogspot.com/p/o-que-e-assessoria-juridica-popular.html. Acesso em:17 out 2024.

SILVA, Rodrigo de Medeiros. Os indígenas do Rio Grande do Sul e a Ditadura Militar. *Racismo ambiental*, 05 set. 2018. Disponível em: https://racismoambiental.net.br/2018/09/05/os-indigenas-do-rio-grande-do-sul-e-a-ditadura-militar/. Acesso em: 17 out 2024.

SILVA, Rodrigo de Medeiro. *Os Krenak e as violações sofridas ao projeto de vida durante o Regime Militar*. Porto Alegre: Mestrado em Direito do Centro Universitário Ritter dos Reis, 2019.

SILVA, Rodrigo de Medeiros. Fórum Justiça envia denúncias de violações aos indígenas do Rio Grande do Sul durante a ditadura civil-militar para a Defensoria Pública da União. *Racismo ambiental*, 12 de abr. 2021. Disponível em: https://racismoambiental.net.br/2021/04/12/forum-justica-envia-denuncias-de-violacoes-aos-indigenas-do-rio-grande-do-sul-durante-a-ditadura-civil-militar-para-a-defensoria-publica-da-uniao/. Acesso em: 30 out. 2024.

SILVA, Rodrigo de Medeiros. Fórum Justiça denuncia à DPU crimes contra povos indígenas durante a ditadura. *Sul21*, 12 abr. 2021. Disponível em: https://sul21.com.br/geral-1/2021/04/forum-justica-denuncia-a-dpu-crimes-contra-povos-indigenas-durante-a-ditadura/. Acesso em: 30 out. 2024.

SILVA, Rodrigo de Medeiros. *Os indígenas do Rio Grande do Sul e a ditadura Civil-Militar (1964-1985)*: um período de intensificação de um habitus colonial violador de direitos. Canoas: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade La Salle, 2023.

SILVA, Rodrigo de Medeiros Silva. *Os indígenas do Rio Grande do Sul e a ditadura Civil-Militar (1964-1985)*: um período de intensificação de um habitus colonial violador de direitos. São Paulo: Tirant, 2024.

SILVA, Rodrigo de Medeiros Silva. Sem dizer 'não ao marco temporal', todas as violações da ditadura serão efetivadas, avisa pesquisador. *Brasil de Fato*, 24 abr. 2024. Disponível em: https://www.brasildefators.com.br/2024/04/24/sem-dizer-nao-ao-marco-temporal-todas-as-violacoes-da-ditadura-serao-efetivadas-avisa-pesquisador. Acesso em: 09 out. 2024.

SILVA, Rodrigo de Medeiros; RIBEIRO, Diógenes V. Hassan. Ditadura civil-militar: memória, verdade e justiça para os povos indígenas. In: SILVA, Vinícius Alves Barreto da; SILVA, Rodrigo de Medeiros. *A Questão do Direito Indígena no Brasil Face ao Mundo*. 1. ed. Brasília: IPDMS, 2024.

SILVA, Adalene Ferreira Figueiredo da; BAETHGEN, Ana Karina Licodiedoff; BOLZANI, Bruna Medeiros; NUNES, Cíntia Bezerra de Melo Pereira; BUENO, Igor Mendes; MOTYCZKA, Julia Brodt; RAMIRES, Lara Peres; SILVA, Rodrigo de Medeiros. CEDH-RS e CIMI requerem ingresso como amicus curiae em ACP que busca reparação histórica pelas violações sofridas pelos povos Kaingang e Mbyá-Guarani durante a Ditadura Civil-Militar. *Racismo ambiental*, 09 ago. 2024. Disponível em: https://racismoambiental.net.br/2024/08/09/cedh-rs-e-cimi-requerem-ingresso-como-amicus-curiae-em-acp-que-busca-reparacao-historica-pelas-violacoes-sofridas-pelos-povos-kaingang-e-mbya-guarani-durante-a-ditadura-civil-militar/. Acesso em: 29 out. 2024.

SIMÕES, Flávia. RS tem 65 territórios aguardando demarcação e situação de povos indígenas no estado preocupa. Humanista, 04 abr 2024. Disponível em: https://www.ufrgs.br/humanista/2023/04/04/rs-tem-65-territorios-aguardando-demarcacao-e-situacao-de-povos-indigenas-no-estado-preocupa/. Acesso em: 18 out. 2024.

Sobre o autor

Rodrigo de Medeiros Silva
Doutor em Direito e Sociedade na Universidade La Salle, na condição de bolsista CAPES/ PROSUC, Canoas/RS (2023); Mestre em Direitos Humanos pelo Centro Universitário Ritter dos Reis, Porto Alegre/RS (2019), na condição de bolsista CAPES; é especialista em Direito Civil e Processual Civil, pelo Instituto de Desenvolvimento Cultural - IDC, em Porto Alegre-RS (2016); é pós-graduando na especialização em Direito Ambiental e Urbanístico, na Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP), Porto Alegre/RS (2024...); e graduou-se em Direito pela Universidade de Fortaleza-UNIFOR, Fortaleza/CE (2003). É membro e fundador do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais-IPDMS e conselheiro da Seção Sul do Instituto. Atualmente é Ouvidor-Geral da Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Sul (2023 a 2025).

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56305

dossiê

Direitos Humanos em conflitos fundiários agrários: atuação do Judiciário fluminense no período da Ditadura empresarial-militar brasileira a partir do estudo do caso da Fazenda São Roque

Los derechos humanos en los conflictos de tierras agrarias: el papel del poder judicial de Río de Janeiro durante la dictadura corporativo-militar brasileña a partir del estudio de caso de la Hacienda São Roque

Human Rights in agrarian land conflicts: the role of the Rio de Janeiro judiciary during the Brazilian business-military dictatorship, based on the case study of the São Roque Farm

Ana Claudia Diogo Tavares[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: anaclaudiatavares@yahoo,com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6272-6187.

Laura Garcia Gonzaga[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: gonzagalaura8@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0007-1800-0745.

Submetido em 29/11/2024
Aceito em 23/12/2024

Como citar este trabalho
TAVARES, Ana Claudia Diogo; GONZAGA, Laura Garcia. Direitos Humanos em Conflitos Fundiários Agrários: atuação do Judiciário fluminense no período da Ditadura empresarial-militar brasileira a partir do estudo do caso da Fazenda São Roque. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 119-154, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Direitos Humanos em conflitos fundiários agrários: atuação do Judiciário fluminense no período da Ditadura empresarial-militar brasileira a partir do estudo do caso da Fazenda São Roque

Resumo
O presente artigo pretende analisar a atuação do Judiciário fluminense em conflitos fundiários agrários, no contexto da ditadura empresarial-militar no Brasil. Em especial, examinar a argumentação presente nas decisões dos autos da ação possessória e da ação de desapropriação da Fazenda São Roque, em Paraty/RJ, com intuito de verificar se houve menção aos dispositivos legais vigentes e as formas de interpretação das normas jurídicas que estabeleceram a função social da propriedade e a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária. Assim, pretendemos avaliar o potencial impacto das decisões na efetivação de direitos humanos, concebidos criticamente como resultados provisórios de lutas sociais, na política de reforma agrária e nos conflitos fundiários.
Palavras-chave
Direitos Humanos. Conflitos Fundiários. Poder Judiciário. Ditadura Empresarial-Militar.

Resumen
Este artículo pretende analizar la actuación del poder judicial de Río de Janeiro en los conflictos agrarios por la tierra, en el contexto de la dictadura empresarial-militar en Brasil. En particular, pretende examinar los argumentos presentes en las decisiones de la acción posesoria y de la acción de expropiación contra la Fazenda São Roque, en Paraty/RJ, para verificar si hubo alguna mención a las disposiciones legales vigentes y las formas de interpretación de las normas jurídicas que establecían la función social de la propiedad y la posibilidad de expropiación para fines de reforma agraria. De esta forma, pretendemos evaluar el impacto potencial de las decisiones sobre la realización de los derechos humanos, concebidos críticamente como resultados provisionales de las luchas sociales, en la política de reforma agraria y en los conflictos por la tierra.
Palabras-clave
Derechos Humanos. Conflictos territoriales. Poder judicial. Dictadura corporativo-militar.

Abstract
This article aims to analyze the actions of the Rio de Janeiro judiciary in agrarian land conflicts, in the context of the business-military dictatorship in Brazil. In particular, it aims to examine the arguments present in the decisions of the possessory action and the expropriation action against Fazenda São Roque, in Paraty/RJ, in order to verify whether there was any mention of the legal provisions in force and the ways in which the legal norms that established the social function of property and the possibility of expropriation for the purposes of land reform were interpreted. In this way, we intend to assess the potential impact of the decisions on the realization of human rights, critically conceived as provisional results of social struggles, on agrarian reform policy and land conflicts.
Keywords
Human Rights. Land Conflicts. Judiciary. Corporate-Military Dictatorship.

Introdução

A formação sócio-histórica brasileira, desde o período colonial, foi marcada por processos violentos de genocídio dos povos originários e apropriação de suas terras, além do sequestro e escravização de pessoas de vários povos no continente africano. A grande concentração territorial, caracterizada por latifúndios, explorados por poucos senhores para fins de exportação, não se alterou a partir do estabelecimento do direito de propriedade privada[1] no Brasil como um dos direitos civis invioláveis na Constituição imperial brasileira de 1824 (Brasil, 1824, art. 179, XXII), consolidada a partir da promulgação da Lei de Terras de 1850 (Brasil, 1850), que estabelece a compra como único meio de aquisição de terras devolutas[2].

A noção de propriedade privada passou então a ser defendida como direito absoluto, sagrado e inviolável por organizações do patronato rural e por seus assessores (Bruno, 1997, 2002, 2009; Mendonça, 2006, 2010; Tavares, 2012). Mesmo após mudanças constitucionais que, no século XX, paulatinamente relativizaram o direito de propriedade, em especial com a função social da propriedade incluída como requisito do direito de propriedade na Constituição de 1988, a concepção absoluta permaneceu fundamentando, no período contemporâneo, decisões judiciais contrárias aos trabalhadores rurais em situações caracterizadas como conflitos fundiários agrários[3].

De acordo com Medeiros (2018b, p. 163), os recorrentes conflitos fundiários, que ocorreram até a redemocratização de 1945 no Brasil, "eram extremamente atomizados" e só começaram a se unificar nos anos 1950, "por meio de uma linguagem comum, com a mediação do Partido Comunista Brasileiro (PCB), consolidando as demandas por direitos trabalhistas e por transformações na

1 Nesse sentido, conferir, entre outros: Medeiros, 1983; Martins, 1984; Ribeiro, 1987; Motta, 1998; Silva, 1996.

2 A promulgação dessa lei buscou impedir a aquisição e a apropriação da terra mediante posse no momento de imigração de trabalhadores estrangeiros (Moraes Silva, 2004) e de proibição do tráfico de escravos.

3 Compreendemos os conflitos fundiários agrários como "conflitos por terra", conceituados pela Comissão Pastoral da Terra como "ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso aos recursos naturais, tais como: seringais, babaçuais ou castanhais, dentre outros (que garantam o direito ao extrativismo), quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, sem-terra, seringueiros, camponeses de fundo e fecho de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses etc. As ocupações/retomadas e os acampamentos também são classificados no âmbito dos conflitos por terra" (CPT, 2022, p. 11). O conceito da CPT foi incorporado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) no "Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil" (2011).

estrutura fundiária". Outras concepções também foram gestadas nessa conjuntura, como a das Ligas Camponesas de Pernambuco, liderada por Francisco Julião, e a da Igreja Católica. Entretanto, conforme a autora, "o vigor que a bandeira da reforma agrária assumiu no Brasil nos anos que antecederam o golpe não pode ser explicado somente a partir do crescente vigor das lutas camponesas", mas também devem ser consideradas questões relacionadas à política brasileira, latino-americana e mundial, "marcadas pelo contexto de Guerra Fria e pelo debate da necessidade de se promover o desenvolvimento econômico dos países do nosso Continente" (Medeiros, 2018b, p. 165-166).

O golpe empresarial-militar de 1964 repercutiu com a repressão violenta imediata dos moradores de áreas onde existiam conflitos fundiários, implantando um clima de medo generalizado (Medeiros, 2018b, p. 166). Entretanto, ocorreu a promulgação do Estatuto da Terra, no primeiro ano da ditadura empresarial-militar, do qual participaram as classes dominantes agrárias, que criticaram de forma contundente as mudanças normativas (Mendonça, 2014). A crítica das oligarquias agrárias se explica porque essa legislação estabeleceu regras para fins de execução da Reforma Agrária, e, sob o ponto de vista formal, em conjunto com as alterações na Constituição de 1946, através da Emenda Constitucional no. 10 (que estabelecia o pagamento de indenizações em títulos da dívida pública), possibilitava a implementação de políticas públicas voltadas para a realização da reforma agrária, através de desapropriações de imóveis rurais.

Apesar de, para Martins (1984), o Estatuto da Terra ter revelado sua verdadeira função:

> um instrumento de cerco e desativação dos conflitos, de modo a garantir o desenvolvimento econômico baseado nos incentivos à progressiva e ampla penetração do grande capital na agropecuária. É uma válvula de escape que opera quando as tensões sociais chegam ao ponto em que podem transformar-se em tensão política (Martins, 1984, p. 35).

O objetivo do presente artigo consiste em analisar em profundidade a judicialização do conflito possessório que envolveu a área da Fazenda denominada São Roque, no município de Paraty, situada na região da Costa Verde, no litoral sul do estado do Rio de Janeiro. A escolha desse conflito para estudo de caso está relacionada ao aprofundamento de pesquisa qualitativa[4] no âmbito de

[4] Adotamos o método qualitativo, em especial, a análise de conteúdo das decisões em ações possessórias, com o intuito de verificar se houve menção aos dispositivos legais e constitucionais vigentes e as formas de interpretação das normas jurídicas que estabeleceram a função social da propriedade e a possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária. Dessa forma, pretendemos avaliar o potencial impacto das decisões, incluindo o tempo de processamento

projeto de pesquisa *Direitos Humanos e conflitos fundiários agrários no estado do Rio de Janeiro durante a ditadura empresarial-militar (1964-1985): a atuação do Judiciário fluminense em perspectiva*[5], que pretende analisar as decisões judiciais em ações desapropriatórias e possessórias sobre os conflitos fundiários agrários no período da ditadura empresarial-militar no Brasil (de 1964 a 1985)[6], com recorte espacial no estado do Rio de Janeiro, relacionando ao debate crítico sobre direitos humanos (Herrera Flores, 2009).

Na primeira seção, apresentamos uma breve síntese sobre a atuação do sindicalismo rural relacionada às lutas do campo, dando ênfase ao uso das leis e normas trabalhistas e agrárias pelos advogados das entidades sindicais no estado do Rio de Janeiro. Na segunda seção examinamos em profundidade os conflitos fundiários que ocorreram nas áreas das fazendas Taquari, São Roque e Barra Grande, em Paraty, na região da Costa Verde. Na terceira seção, refletimos sobre a atuação do Judiciário nos conflitos agrários da Fazenda São Roque, em Paraty, a partir da análise de duas ações. A primeira foi uma ação possessória proposta pela pretensa proprietária da área, a Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael, contra um trabalhador rural/caiçara, em 1984. A segunda ação analisada é a ação de desapropriação proposta pelo INCRA em 1987, contra a Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael, com o objetivo de desapropriar parte da Fazenda São Roque. Por fim, buscamos indicar algumas conclusões provisórias, considerando que a pesquisa está em andamento.

1 As lutas no campo no período da ditadura empresarial-militar no Rio de Janeiro e atuação do sindicalismo rural no campo jurídico

No período ditatorial, atravessado por intensa repressão, o sindicalismo rural se destacou na defesa dos trabalhadores rurais, utilizando o campo jurídico. A Confederação dos Trabalhadores Rurais da Agricultura (Contag), criada em 1963, que sofrera intervenção após o golpe, passou a ser dirigida, a partir de 1968, "por uma ampla composição de forças hegemonizada por sindicalistas nordestinos, formados pela Igreja e portadores de fortes noções de direitos" (Medeiros, 2018b, p. 172). Essa entidade, representação oficial dos trabalhadores rurais em âmbito

destas, na efetivação de direitos humanos, na política de reforma agrária e nos conflitos fundiários.

5 O referido projeto recebeu apoio financeiro da FAPERJ, através do Edital Faperj Nº 13/2023 – Auxílio Básico à Pesquisa (APQ1).

6 O debate em relação aos conflitos no estado nesse período pode ser conferido em Tavares *et al*. (no prelo).

nacional, passou a reivindicar a aplicação do Estatuto da Terra e do Estatuto do Trabalhador Rural, mesmo sem resultados expressivos, "os textos legais passaram a ser usados pela direção da entidade como elemento aglutinador e caminho escolhido para manter viva a bandeira dos direitos trabalhistas e da reforma agrária" (Medeiros, 2018b, p. 172).

Conforme Tavares e Quintans (2018, p. 621), em um período de repressão à luta política, "o recurso aos tribunais foi visto como uma forma de mobilização e de resistência dos trabalhadores", ou seja, um "caminho possível", apesar de trabalhadores rurais e seus advogados reconhecerem os limites do Judiciário.

Maria Angélica Gentile, advogada da FETAG naquele período, expõe como ocorria a atuação do departamento jurídico da entidade, que além de acompanhar processos, "dava assistência na área onde estava havendo o conflito" (Gentile in Ramalho e Esterci, 2017, p. 272). Ela menciona que sua atuação era predominante com posseiros: "pessoas que ocupavam terras por várias gerações, e os grileiros estavam chegando para botar esse pessoal para fora" (Gentile in Ramalho; Esterci, 2017, p. 274).

A partir de entrevistas com advogados/as da Fetag/RJ que atuaram na defesa de trabalhadores rurais no período, Tavares e Quintans (2018, p. 622) explicam as formas de ação deles, da seguinte forma:

> Os advogados de trabalhadores rurais elaboravam relatórios, que eram enviados ao Incra, muitas vezes com pedidos de desapropriação, sobre a situação de cada conflito. Com as informações desses relatórios, os advogados avaliavam junto aos dirigentes sindicais quais seriam as melhores medidas jurídicas a serem adotadas. Esses advogados costumavam ingressar nos conflitos possessórios com ações de reintegração de posse e com pedido de indenização contra fazendeiros que se apossavam ilegalmente das áreas dos posseiros. Em alguns casos foram propostas ações de usucapião coletivas, quando não existia oposição à posse dos trabalhadores, por pretensos proprietários. Entretanto, uma das entrevistadas destacou que existia um debate delicado sobre o impacto dessas ações de usucapião na luta política. Por esse motivo, as ações de usucapião só eram ajuizadas em casos muito graves, para os quais não existia outra alternativa. (Tavares; Quintans, 2018, p. 622)

A opção por evitar o ajuizamento de ações de usucapião, mesmo coletivas no período, e a preferência por reivindicar a desapropriação (talvez inclusive de áreas em que os posseiros já poderiam se considerar ter adquirido a propriedade pelo decurso do tempo) foi explicada por uma das advogadas da Fetag//RJ na época como atravessada pelo ponto de vista político, do seguinte modo:

> Havia e há, até hoje, uma discussão de que não era o mais adequado titular o pessoal. Porque ele ia virar um pequeno burguês; e aquela coisa; que ia virar um proprietário etc. Que era perigoso; que era melhor fazer a defesa dele como posseiro mesmo. Enfim, aí ficava aquela discussão. E uns diziam: "Eu não faço". E aí eu falava: "Eu só faço naqueles casos graves. Naqueles casos em que eu sei que está na iminência de sofrer uma agressão brava. Aí eu sou capaz de fazer". E eu não fiz muitos, não (Entrevista concedida por Maria Angelica Gentili a Ana Costa e Mariana Trotta em 11/07/2014). (Tavares e Quintans, 2018, p. 622).

Na década de 1950, de acordo com Gynszpan (1987, 2009) os lavradores e seus advogados se utilizaram de ações de usucapião em defesa de suas posses, mas passaram, paulatinamente, a "expondo a violência e a radicalidade das lutas, caracterizar os locais onde vinham ocorrendo despejos como áreas de conflito, de tensão social", com o objetivo de "forçar a desapropriação daquelas áreas e sua entrega aos lavradores (Gynszpan, 2009, p. 47).

2 Os conflitos fundiários nas áreas das fazendas Taquari, São Roque e Barra Grande em Paraty, na região da Costa Verde

Os conflitos fundiários no período ditatorial na região da Costa Verde, no litoral sul fluminense, eclodiram, sobretudo, no período de construção da Rodovia Rio-Santos, iniciada no início da década de 1970. Conforme Feitosa e Silva (2015), nesse período houve uma intensa busca por vários empresários de áreas para comprar na região, destacando que:

> Ao mesmo tempo, técnicos mediam a intensidade dos riachos para a captação de água para os futuros empreendimentos, e peritos iam aos cartórios de registros de imóveis procurar certidões de propriedade que muitas vezes não existiam. Porém, nestes locais – 500 quilômetros ao longo da costa – havia uma população de aproximadamente 170.000 pessoas, cuja principal concentração estava em Angra dos Reis. Assim, no espaço – apropriado sem controle do Estado sobre a regularização das terras – já não mais cabiam os moradores que possuíam pouco "acesso à sociedade de consumo": as comunidades que viviam nas terras produzindo para sua subsistência (Feitosa; Silva, 2015, p. 309-310).

De acordo com as autoras, na década de 1970, nas áreas das fazendas de Taquari, São Roque e Barra Grande, que totalizavam uma extensão de 18 km de frente para o mar, residiam em torno de 280 famílias (cerca de 1.250 pessoas) de lavradores (Feitosa; Silva, 2015, p. 368). Apesar das três fazendas estarem registradas sob nomes diferentes, "tinham uma sede comum na Fazenda São Roque, sob a direção de Iolle Fabri Cambarelli, que era 'autoridade máxima' da associação religiosa espírita Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael, que também tinha

sede na Fazenda (SNI. Relatório. 06/10/1977. "Atuação da esquerda clerical". Acervo Memórias Reveladas/Arquivo Nacional, AC_ACE_106593_77)". (Feitosa; Silva, 2015, p. 369).

A Fraternidade Branca do Arcanjo Mickael apresenta o histórico de sua formação, ressaltando o papel de Iolle Cambarelli na sua fundação e na localização da Fazenda São Roque, descrita como o local apontado para ela por um ente mítico (Mestre Ergos) para a construção de um templo[7].

Os conflitos contundentes na região de Barra Grande remontam à década de 1940, momento em que Nelson Gonçalves, de acordo com o relatório dos posseiros enviado por ofício ao INCRA em 1981, "conhecido grileiro da região de Angra dos Reis", herdou as terras. "Na época da Segunda Grande Guerra, ele soltou gado nas lavouras dos posseiros, destruindo toda a plantação e provocando a retirada de muitos deles sem que recebessem qualquer indenização" (Siqueira, 1984, p. 65).

Siqueira (1984, p. 65), com base no relatório dos posseiros de Barra Grande e Taquari, revela a chegada, por volta de 1949, de "um grupo de italianos, liderado pelo então novo proprietário dos títulos da fazenda - Guiseppe Cambarelli"[8], que "exigiu dos posseiros o pagamento de um terço de sua produção agrícola", o que foi inicialmente feito, sem recibo. Entretanto, a partir de 1964, com a contratação de uma pessoa chamada José Garcia, "que se dizia sargento do Exército", em

7 Conforme histórico em seu site: "A Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael tem seu início espiritual a partir da manifestação do Mestre Ergos, por meio de seu veículo humano, D. Iole Cambareri, na cidade de Roma (Itália), em 10 de junho de 1934. O elevado objetivo de tal manifestação reside na missão de preparar a humanidade para o advento da Terceira Era (a Era do Espírito Santo). Em determinado momento, D. Iole e o Prof. Giuseppe recebem do Mestre a tarefa de buscar pelo mundo, aquele que seria o local da construção do Templo da Nova Era. Iniciando pela Europa e posteriormente passando pela África, Austrália, América do Norte (Canadá) e América do Sul, (Chile, Perú e Argentina), durante a realização de viagem aérea do Rio de Janeiro a São Paulo, o Mestre Ergos, manifesta-se novamente, apontando do alto o exato local da implementação da obra física da Fraternidade. O local apontado denunciou uma pequena baía cercada de montanhas, conhecida pelo nome de Mãe de Ouro, devido à lenda local, que descreve o fenômeno misterioso de uma bola de fogo transitando de uma a outra montanha da região em intervalos frequentes de 7 anos. Estava então na Fazenda São Roque, futura Cidade de Mickael do Espírito Santo, ponto magnético ligado ao centro da antiga cidade de Atlântida, no País-Alma do Novo Mundo, habitado por pessoas de todo o planeta, vivendo em paz e harmonia, sem distinção de credo, cor e sem ter cometido os mesmos e antigos erros de sempre (segregação, individualismo e guerras). Iole e Giuseppe não foram os únicos a abandonar tudo pelo Ideal da Fraternidade. Quando foi encontrado o local e confirmado pelo Mestre, quase todos os Irmãos que permaneceram na Itália, trataram de imediatamente preparar sua viagem para o Brasil e se estabelecer na nova terra. Era o chamado da Fé" (FBUAM, s/ d [on line]).

8 Há uma divergência entre as fontes acerca dos nomes e sobrenomes dos supostos proprietários. Ao que parece o sobrenome correto seria "Cambareri", embora em várias fontes de pesquisa apresenta variações entre "Cambareri", "Cambarelli", "Cambareli".

conjunto "com diversos capangas armados, atemorizaram e coagiram os caiçaras na cobrança do 'terço'" (Siqueira, 1984, p. 65).

A administração das fazendas, de acordo com o relatório, passou para Iolle[9] Cambarelli, após a morte de Guiseppe Cambarelli. "Com novos capatazes, ela começou a proibir os lavradores de trabalhar em novas plantações e de consertarem suas casas" (ofício das famílias ao INCRA em 1981 apud Siqueira, 1984, p. 65).

> Em 1976, os moradores foram obrigados a assinar um contrato de parceria - "fomos ameaçados por um delegado de polícia que acompanhou o administrador que ia entrando de casa em casa". Muitos dos caiçaras, porém, não assinaram o contrato apesar da intimidação ostensiva. Aqueles que aceitaram o contrato foi-lhes prometido que a "contribuição voluntária" dada à fazenda cairia em 20% e até mesmo 10% da produção que tivessem na terra. (Siqueira, 1984, p. 65)

Gradativamente, a resistência dos lavradores da Fazenda São Roque às ameaças e proibições que partiam de Iolle Cambarelli se tornaram mais intensas aos agricultores.

> Diante das proibições, houve um lavrador que, após assinar o contrato, desobedeceu às ordens e foi processado. Ele ganhou a causa no foro de Paraty, no entanto, Iole Fabri Cambareli fez apelo e o caso ficou no Tribunal aguardando resultado por dois anos. O prazo sufocou o lavrador, porque neste meio tempo ele não pôde plantar. "Se a fazenda oferece uma indenização justa, ele já teria ido embora, mas esta só espera a saída dele por desespero. Os outros lavradores seguiriam facilmente" (Relato do Padre Pedro Geurts. SNI. Relatório. 06/10/1977. Atuação da esquerda clerical. Acervo Memórias Reveladas/Arquivo Nacional, AC_ACE_106593_77)." (Feitosa; Silva, 2015, p. 370-371).

Feitosa e Silva (2015) destacam que, na década de 1960 e, sobretudo, na década de 1970, "a violência foi impedindo os trabalhadores rurais de viverem e trabalharem" e visava obrigar a expulsão deles da área, pois, além do uso de jagunços por Iolle Fabri Cambarelli, desde a 1968, o IBDF passou a proibir os trabalhadores rurais "de plantar suas roças e construir benfeitorias, até mesmo casas, inclusive com uso da polícia" (Feitosa; Silva, 2015, p. 370).

A partir das investidas de pretensos proprietários desde a década de 1970 e com isso diversas situações de pressão, os posseiros recorreram ao apoio do Sindicato

[9] O nome da suposta proprietária aparece de distintas grafado como "Iole" ou "Iolle", conforme as distintas fontes de pesquisa, motivo pelo qual se apresenta grafado de variadas formas em nosso texto também, respeitando a grafia de cada fonte pesquisada.

dos Trabalhadores Rurais de Paraty (STR), sendo o órgão oficial mais procurado pelas comunidades no início dos anos de 1970. Feitosa (2016) explica que o STR de Paraty foi fundado em 1964, tendo à frente o trabalhador rural Hélio Cardoso, entretanto, o Sindicato sofreu uma intervenção no seu processo administrativo e estabeleceu uma "junta governativa", tendo como presidente Jair Alves da Silva. Segundo relatos dos moradores local, durante essa administração, o Sindicato atuou de forma a prejudicar os sindicalizados:

> Quando veio a voz que vinha a estrada Rio-Santos, a grilagem bateu. O pessoal que vinha grilar as terras vinha procurar a entidade que apoiava o trabalhador, e ali a entidade se vendia, como Jair Silva se vendeu [Higino, morador de São Roque. Entrevista realizada em 18/04/2014 e 28/05/2015] (Strauch, 2015, p. 206).

Em 1973, o STR de Paraty começou a apoiar os trabalhadores rurais, que decidiram retomar o antigo contrato verbal, pagando apenas 10% da banana. Apesar do aumento gradativo do número de trabalhadores, conforme relato do padre Pedro Geurts na época, "não houve ação judicial do sindicato contra a fazenda porque esta não possuía título legal (inclusive tinha diversos atrasos no pagamento dos impostos territoriais dos anos passados)" (Feitosa; Silva, 2015, p. 371).

Feitosa e Silva (2015) consideram que a motivação da resistência em assinar o contrato em 1976 por parte dos caiçaras se deve ao cumprimento das regras do Estatuto da Terra, "o que mostra uma confiança destes agricultores nas diretrizes dadas pelo sistema sindical rural" (Feitosa e Silva, 2015, p. 371) e, mesmo tremendo novas ameaças, os resistentes buscaram a atuação do Judiciário[10], sendo que muitos, ante a demora das decisões, aceitaram acordos (Feitosa e Silva, 2015, p. 371). O relatório dos posseiros afirma que, ao não conseguir seus objetivos, Iolle Cambarelli

> ligou-se a grupos financeiros, cujo gerente, coronel Casimir Vieira, passou a perseguir os trabalhadores. Eles vêm forçando os moradores que se acham em dificuldade de sobrevivência e de produzir, mesmo os moradores na terra há mais de 70 anos". Somente as 80 famílias da Fazenda Barra Grande e as 50 famílias que moram na Fazenda Taquari têm alguma

[10] A busca pelos nomes "Iole Cambareri", "Gisueppe Cambareri", Iolle Cambarelli", Gisueppe Cambarelli" e "Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael" realizada no site do Tribunal de Justiça de Rio de Janeiro, visando a pesquisa do período de 1946 até 2023, localizou apenas uma ação cujo ano de propositura está compreendido no período da ditadura empresarial-militar, que nessa análise situamos como anterior à Constituição de 1988. Entretanto, o grupo de pesquisa pretende buscar os arquivos de jurisprudência microfilmada nos tribunais para identificar as demais ações possessórias que certamente foram processadas no período relacionadas aos conflitos agrários no estado do Rio de Janeiro, conforme revelam notícias de jornais e arquivos sindicais da época.

> coisa plantada num total de 1300 hectares - "é desta área que a administração quer despejar o pessoal". As fazendas têm o título de propriedade de 20 mil hectares ... Iolle cedeu metade dos títulos de propriedades destas fazendas ao Grupo Morada - que atua com cadernetas de Poupança e cujo proprietário é Rui Barreto, presidente da Associação Comercial do Rio de Janeiro. E Rui Barreto quem detém o poder de decisão nas Empresas Reunidas Agró-Industrial Mickael S.A. resultantes da sociedade entre ele e Iolle. (Siqueira, 1984, p. 66).

Para Feitosa (2016), diante do estado de tensão em relação à ação do STR de Paraty e a falta de confiança dos trabalhadores rurais na presidência de Jair Alves da Silva os levou a crer ser necessária uma reestruturação desse órgão. Assim, há uma disputa da oposição nas eleições e entra a nova diretriz no STR de Paraty em 1983, com o auxílio da Comissão da Pastoral da Terra (CPT):

> Gilberto: Mas não foi nós que criamos não. Quando a gente assumiu o poder no Sindicato já pegou de outras pessoas que já existiam...
> Márcio: Rosangela, e Silva, tinha...
> Gilberto: Era o Amâncio [Amâncio Feliciano Gonçalves já era presidente do STR de Paraty em 1981]...
> Márcio: O Amâncio, né?
> Gilberto: Sabe, eram outros que eram presidente, depois eu acho que não deu certo pra eles. Nós como tinha a Pastoral da Terra que dava muita força pra nós, ajudou nós a assumir o Sindicato. Aí nós ficamos lá forte porque na hora que nós briguemos pra adquiri isso aqui, talvez ainda agora a Cristina te falou a orientação da nossa comadre que mora em São Paulo, Neusa, então nós já tinha o advogado pra ajudar a gente na justiça (Gilberto, 91 anos e Márcio, moradores de Campinho. Entrevista concedida a Annagesse Feitosa em 12/10/2015). (Feitosa, 2016, p. 103).

Em 04 de outubro de 1983, as áreas das fazendas Barra Grande e Taquari foram objeto de decretos de desapropriação para fins de reforma agrária (Decreto 88.789/1983 e Decreto 88.791/1983[11])[12]. Priscila Siqueira (1984) descreve o momento em que os trabalhadores rurais receberam a notícia:

[11] O referido Decreto declara de interesse rural imóvel rural constituído de parte da Fazenda Barra Grande (630 hectares).

[12] A ação de desapropriação (processo no. 0623456-63.1900.4.02.5101) de parte da Fazenda Barra Grande (630 hectares da área declarada de 10.300 hectares) foi distribuída pelo INCRA em 17 de fevereiro de 1984 contra Indl/ Agrícola Fazenda Barra Grande S/A, que foi representada pelo advogado Nisomar Lustosa Dourado e Silva (mesmo advogado que passa a atuar no processo da Fazenda São Roque alguns anos depois, conforme veremos). Localizamos também outra ação de desapropriação de parte da Fazenda Barra Grande, desta vez de 430 hectares (Processo no. 0929713-31.1900.4.02.5101), que decorreu de outro Decreto, desta vez de 1986: o Decreto 93.841, de 22 de dezembro de 1986. Não consta na planilha de nossa pesquisa anterior, construída com base nos dados enviados pelo INCRA, nenhuma ação de desapropriação relacionada à parte com 987 ha (novecentos e oitenta e sete hectares) da Fazenda Taquari, cuja declaração de interesse foi objeto do Decreto imóvel rural. Isso pode significar que a ação não foi proposta nesse caso, mas

> Lágrimas de alegria, risos descontrolados que mostravam o medo da notícia não ser verdadeira - esta a reação dos posseiros das fazendas Barra Grande e Taquari, no Município de Paraty, quando o prefeito Edson Lacerda irrompeu escadas acima anunciando aos berros a notícia - "O Presidente João Figueiredo desapropriou para fins de reforma agrária a área onde vivem os posseiros destas duas fazendas". Isto tudo aconteceu no dia 4 de outubro de 1983, quando a então juíza da Comarca de Paraty - Tereza Maria Savine - estava prestes a iniciar uma audiência com os caiçaras e seu advogado Jarbas Macedo Penteado, da Sociedade de Defesa do Litoral Brasileiro e do escritório de Sobral Pinto. Sob o tímido olhar do advogado da parte contrária, a comemoração começou ali mesmo: afinal, a luta pela posse destas terras já se arrastava. há mais de cinco anos e cerca de cem famílias que sempre viveram neste lugar estava seriamente ameaçadas de expulsão de suas casas e roças (Siqueira, 1984, p. 63).

De acordo com Siqueira (1984, p. 64), o general Venturini, na época Ministro de Assuntos Fundiários, recebeu, em janeiro de 1983, o prefeito e o presidente da Câmara de Vereadores de Paraty, junto com o advogado dos posseiros, Jarbas Macedo Penteado. Na ocasião, entregaram ao ministro "as provas de que os posseiros dessas duas fazendas não eram simples parceiros da terra, nem tão pouco invasores na área, já que as certidões de óbitos de seus antepassados e suas certidões de nascimento mostravam que eles sempre viveram ali" (Siqueira, 1984, 64).

Entretanto, os conflitos na Fazenda São Roque, parcialmente desapropriada (750 hectares dos 2.691,11 hectares que representam a área total), cerca de 3 (três) anos após a desapropriação das Fazendas Barra Grande e Taquari, tiveram seguimento, conforme veremos, inclusive evidenciados na única ação possessória referente a esse período a que tivemos acesso no âmbito do já mencionado projeto de pesquisa *Direitos Humanos e conflitos fundiários agrários no estado do Rio de Janeiro durante a ditadura empresarial-militar (1964-1985): a atuação do Judiciário fluminense em perspectiva*, que visa debater a atuação do Judiciário nos conflitos fundiários agrários na época.

também pode ser que não tenha sido relacionada pelo órgão e demandaria outra pesquisa para verificar a existência de ação nesse sentido.

3 Atuação do Judiciário nos conflitos agrários da Fazenda São Roque em Paraty

3.1 O processo de reintegração de posse: Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael x Trabalhadores Rurais

Em 13 de março de 1984, a associação religiosa Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael ajuizou uma ação de reintegração de posse[13] em face do lavrador Osvaldo Simplício de Freitas, referente a uma área da Fazenda São Roque - Paraty, na qual o suposto proprietário pretendia a expulsão do lavrador. As razões apresentadas pela instituição em sua petição inicial referem-se ao fato de que, o falecido pai de Osvaldo era parceiro agrícola da mesma, e com o seu falecimento, o contrato deveria ser extinto, e, por conseguinte a posse deveria retornar à instituição.

Conforme apontam os estudos de Medeiros (2015), o contrato de parceria agrícola foi um instrumento comum à época utilizado pelos grileiros[14] para a expulsão dos moradores locais, visto que pelo tempo na terra, eles já teriam direito à usucapião pela posse mansa e pacífica a mais de 5 (cinco) anos, conforme previa a Legislação Agrária acerca da Usucapião Pró-Labore ou Especial[15]. Assim reforça a Almeida (1997), em seu trabalho sobre os lavradores de São Roque:

> Embora sua família vivesse no local há mais de 3 gerações, com possibilidade de requerer a terra por usucapião, quando assinou o documento, ele perdeu este direito ao reconhecer os outros como proprietários (Almeida, 1997, p. 43).

O advogado do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraty, Artur Alberto Araújo Marwell de Oliveira, patrono do trabalhador rural, apresentou a

[13] Processo nº 0000025-47.1984.8.19.0041, que tramitou na Vara Única de Paraty-RJ.

[14] Entendemos a grilagem como apropriação ilegal da propriedade a partir de falsas escrituras. Segundo os historiadores Motta e Pinheiro: "já é mais do que conhecida a origem dos substantivos grilagem e grileiro. Os termos surgiram a partir de uma prática muito antiga de colocar um papel (contendo um tipo de comprovação de propriedade) dentro de uma gaveta junto com alguns grilos. O papel, após algumas semanas, passa a ter uma aparência envelhecida em razão dos dejetos daqueles insetos. Com este papel envelhecido pela ação dos grilos, a pessoa visa comprovar a antiguidade de sua ocupação" (Motta; Pinheiro, 2001).

[15] Art. 1º da Lei 6.969/1981: "Todo aquele que, não sendo proprietário rural nem urbano, possuir como sua, por 5 (cinco) anos ininterruptos, sem oposição, área rural contínua, não excedente de 25 (vinte e cinco) hectares, e a houver tornado produtiva com seu trabalho e nela tiver sua morada, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de justo título e boa-fé, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis."

contestação em 04 de julho de 1984. Inicialmente, o patrono alega defeito de representação da Fraternidade Branca Universal Arcanjo Mickael, por ausência de ato constitutivo, bem como os documentos juntados pela Autora estavam sem autenticação:

> O que é Fraternidade Branca Universal Arcanjo Mickael? Onde está o ato constitutivo que declara sua existência? A simples alusão a C.G.C., não indica coisa ou pessoa jurídica alguma. Assim, o documento de fl. 04 é carecedor de fé pública que poderia ter pela autenticação da firma. (Processo nº 0000025-47.1984.8.19.0041, p. 26)

Além disso, denunciou em fase de contestação, o contexto de grilagem na região, inclusive que não havia posse por parte da Autora da ação possessória:

> quantas vezes não via, em poucos dias, o seu árduo trabalho de ano ou mais, destruído pelo sol inclemente, pelas excessivas chuvas e pelas pragas dos grilos. Não bastasse isso, agora é obrigado a enfrentar uma nova praga surgida em Paraty a partir da BR-101: a praga dos grileiros que utilizam os artifícios dos mais fantásticos, como por exemplo: Fraternidade Branca Universal de Arcanjo Mickael. (Processo nº 0000025-47.1984.8.19.0041, p. 27)

A presença da grilagem na região foi apresentada por Medeiros (2015), em que 40% dos conflitos por terra no estado do Rio de Janeiro na década de 1970 e 1980 ocorreram na região da Costa Verde, predominantemente nos municípios de Angra dos Reis e Paraty, em razão da construção da rodovia Rio-Santos (BR-101) e, juntamente a isso, a especulação imobiliária e expulsão dos moradores locais.

Nesse sentido, a contestação requereu a suspensão da ação possessória para que fosse julgado o pedido de usucapião, em razão do cumprimento dos requisitos objetivos e subjetivos referente à posse agrária estipulada pela Lei Federal nº 6.969/8l. Ademais, na mesma peça processual, o advogado do lavrador mobiliza, de forma residual, o Estatuto da Terra:

> o Estatuto da Terra objetiva, antes e acima de tudo, a perfeita ordenação de sistema agrário do País, de acordo com os princípios da justiça social conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano. (Processo 0000025-47.1984.8.19.0041, p. 27)

Em 26 de julho de 1984, o advogado da instituição, Nisomar Lustosa Dourado e Silva[16], em réplica, nega a inexistência do defeito de representação por estar

[16] Em pesquisa por site de buscas pelo nome do referido advogado, obtivemos a seguinte informação: "De acordo com os dados indexados pelo Escavador, o nome Nisomar Lustosa Dourado e Silva aparece em 166 processos e em sua maioria, como advogado(a). Com 130 desses processos no Estado do Rio de Janeiro, além de 10 processos no Estado do Piauí. Desses processos,

representado por advogado habilitado nos autos, e em relação aos documentos não autenticados, requer a juntada dos documentos autenticados, apesar de não fazer. Ainda nessa fase, o advogado reafirma que o contrato de parceria agrícola entre a Fraternidade e o lavrador Fernando Paulo Simplício da Silva (pai do réu da ação Osvaldo Simplício de Freitas) juntado aos autos, teve a participação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Paraty-RJ.

Importante observar que, esse contrato fora assinado pelo então presidente do sindicato à época, Jair Alves da Silva, e segundo relatos trazidos pela pesquisa da Feitosa (2016), os lavradores eram orientados pelo sindicato a assinarem o contrato:

> Quando veio a voz que vinha a estrada Rio-Santos, a grilagem bateu. O pessoal que vinha grilar as terras vinha procurar a entidade que apoiava o trabalhador, e ali a entidade se vendia, como Jair Silva se vendeu [Higino, morador de São Roque. Entrevista realizada em 18/04/2014 e 28/05/2015] (Feitosa, 2016, p. 101)

Em seguida, a decisão de 07 de junho de 1985, solicita à autora a juntada do título de propriedade, devidamente registrado no Registro de Imóvel, haja vista que o documento anteriormente juntado era de outro proprietário. Como cumprimento dessa decisão, a parte Autora apenas faz referência aos documentos já juntados.

A sentença do processo possessório foi prolatada em 30 de janeiro de 1986, pela magistrada Albaliz do Rosário Nascimento, julgando extinto o processo sem resolução do mérito em razão da instituição não ter comprovado sua existência jurídica com a juntada dos atos constitutivos registrados, nos termos:

> Não havendo contrato, nem estatuto, não se pode constatar a existência jurídica da sociedade, bem como se a representação é válida e, consequentemente, se tem posse ou é proprietária. (Processo nº 0000025-47.1984.8.19.0041, p. 50)

Desta sentença, a Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael interpôs apelação, entretanto, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em 11 de agosto de 1987, negou provimento à apelante, nos termos:

Misomar Lustosa Dourado e Silva foi a parte que mais apareceu, totalizando 60 processos, seguida por União Fazenda Nacional com 38 processos. Industrial Agricola Fazendas Barra Grande S.A foi a parte mais representada pelo(a) advogado(a), com 25 processos, seguido por Empresas Reunidas Agro Industrial Mickael S.A com 18 processos." (Disponível em: https://www.escavador.com/nomes/nisomar-lustosa-dourado-e-silva-d0bd55c97b. Acesso em: 28 nov. 2024)

> A Autora que se intitula pessoa jurídica não pode invocar a prestação jurisdicional sem demonstrar a sua existência legal e indicar o respectivo órgão de representação. O ato constitutivo, seja o contrato, o estatuto ou a ata, devidamente assentado no registro competente, é o único elemento capaz de revelar tais requisitos. A falta dele deixa indemonstradas a capacidade processual e a respectiva representação (C.P.C., arts. 7e 12 inciso VI). (Processo nº 0000025-47.1984.8.19.0041, p. 65)

Deste acórdão, não houve interposição de recurso pelas partes. Nesse sentido, apesar da extinção da ação favorecer o posseiro, a sentença não se baseia na legitimidade da posse, mas na ausência do ato constitutivo da sociedade e na inexistência de comprovação de propriedade pela parte autora, reafirmando o caráter absoluto com o qual o direito de propriedade foi interpretado pelo Judiciário.

3.2 A ação de desapropriação para fins de reforma agrária

A ação de desapropriação da Fazenda São Roque foi proposta pelo INCRA em 12 de fevereiro de 1987, nos termos do Decreto-lei nº 554, de 25 de abril de 1969, e estava ainda em tramitação no momento da escrita deste artigo[17]. A desapropriação foi autorizada pelo Decreto Federal nº 93.914, de 13 de janeiro de 1987, que declara de interesse social, para fins de desapropriação, parte desse imóvel rural (750 hectares), situado no município de Paraty, que havia sido compreendido na zona prioritária, para fins de reforma agrária, fixada pelo Decreto Federal nº 92.691, de 19 de maio de 1986.

Em 23 de abril de 1987, o juiz José Ricardo de Siqueira Regueira determinou a expedição dos mandados atendendo aos pedidos do INCRA[18]. Em 11 de maio de 1987 subscreve o Mandado de Imissão na Posse e o Mandado de Transcrição, para que o oficial do registro de imóveis procedesse a transcrição do imóvel descrito no processo em nome da referida autarquia federal[19]. No auto de imissão na posse, datado de 17 de junho de 1987, consta o cumprimento da imissão na área parcial da Fazenda, "permanecendo no local, por consentimento expresso do expropriante, os colonos Roque Freire da Conceição, José Simplício da Silva,

[17] O artigo foi finalizado em 22 de novembro de 2024. A última movimentação verificada no processo nº 0929712-16.1900.4.02.5111 é o visto em inspeção. O processo consta desde novembro de 2023 com a movimentação concluso para julgamento, após o cumprimento do despacho que determinava a expedição de alvará para depósito de honorários periciais à perita que realizou a avaliação do imóvel e o retorno para sentença.

[18] Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 39

[19] Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 41

Benedito Simplício da Silva, João Roque da Silva, Benedito da Silva Ramos e Paulo da Conceição, face o sentido social do ato"[20].

Em 30 de março de 1985, teria sido eleito como presidente da referida irmandade, Márciu Dagoberto Dutra Poleghi, residente no estado de São Paulo, de acordo com procuração por instrumento público anexada aos autos do processo[21]. A irmandade, através do advogado Luiz Zveiter[22], apresentou Contestação à ação apenas em 01 de dezembro de 1988, já sob a vigência da Constituição brasileira, promulgada em 05 de outubro de 1988. Alega, em síntese, que a área estaria incluída na Zona Prioritária de Interesse Turístico, definida pelo Decreto Federal nº 71.971 de 1973, o que impediria o uso de assentamento de famílias, buscando afastar a existência de interesse social[23]. Argumenta também que a "tensão social" aludida seria "fruto de situações artificiais criadas na região e que vem, desde 1981, sendo engendradas por elementos que buscam semeando à cizânia, desestabilizar a região, com interesses [...] inconfessáveis"[24]. Por fim, se refere a Constituição na época recém promulgada, afirmando que a área estaria excluída de processos expropriatórios por ser produtiva e cumprir a função social[25]. Por fim, pede que caso não seja julgada improcedente a ação, seja estabelecido preço "justo"[26].

A réplica do INCRA, apresentada em 24 de abril de 1989, destaca o dispositivo do Decreto-lei nº 554/1969, que dispõe que a contestação só pode "versar sobre o valor depositado pelo expropriante ou sobre vício do processo judicial" (Brasil, 1969, art. 9o.), bem como a determinação de que na revisão do valor da indenização deveria ser respeitado, "como limite máximo, o valor declarado pelo proprietário, para efeito de pagamento do imposto territorial rural" (Brasil, 1969, art. 11). O INCRA, através do seu procurador, Holdesis Vieira Mata, afirma também que a área que está sobreposta ao parque corresponde a 26% da área desapropriada, e foi eleita como Reserva Legal do projeto de assentamento, estando em procedimento de

20 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 45

21 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 62

22 Conforme reportagem de A pública, "A trajetória de Luiz Zveiter na comunidade forense começa no escritório de sua família, fundado por seu pai, Waldemar Zveiter, em 1957. Três anos depois de Luiz ter se formado em Direito, seu pai se tornaria desembargador do TJ do Rio, também pelo quinto. Em poucos anos, Luiz e seu irmão Sérgio assumiram a liderança do escritório e casos de grande repercussão nacional. Mais de dez anos depois do pai, o advogado Luiz Zveiter, de 40 anos, se tornaria também desembargador. Seu nome aparecia nas páginas dos jornais desde o fim dos anos 1980, quando começou a assumir casos de grande repercussão de empresas como a Rede Globo e a construtora Wrobel – uma das mais importantes do Rio de Janeiro na época." (Andreoni, 2016, on line)

23 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 69

24 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 69

25 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 70

26 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 71

doação para o parque. Por fim, ressalta o Decreto de 1986 que estabeleceu a área como zona prioritária para a reforma agrária.

A partir desse momento, iniciam-se decisões e despachos que visam a nomeação e a realização de perícia. Há desistência do escritório do advogado Luiz Zveiter, manifestada em 29 de maio de 1989 e o novo advogado, Ademir Pereira Porto[27], apresenta procuração por instrumento público da Fraternidade Branca, mas agora subscrita por um novo suposto representante legal, ermibuda[28] Gerd Eugenio Malschitzky, juntando uma ata de reunião extraordinária realizada para elegê-lo em 15 de janeiro de 1989, em virtude da destituição do anterior[29].

Após o início das divergências a respeito dos honorários periciais requeridos pelo perito nomeado, surgem documentos que revelam disputas internas da Fraternidade Branca do Arcanjo Mickael. Um novo advogado, João Lemos, peticiona pedindo a juntada de alguns documentos, entre os quais: a procuração outorgada por Marciu Dagoberto Dutra Polenghi, um Mandado de Recondução, expedido nos autos de uma Medida Cautelar Inominada, cujo requerente aparece com o nome coberto por um risco de pilot preto, em face de Gerd Eugenio Malschitzky e outros três, e uma certidão do cartório de ofício único da comarca de Paraty, certificando a existência de uma ata de assembleia extraordinária de 30 de março de 1986, em que a eleição "ad vitae" da Antera e do Ermibuda, ficando como Antera Etel Xavier Lopes e na certidão também aparece coberto com pilot o nome de quem havia sido eleito como Ermibuda, impedindo a leitura e identificação[30] do nome e do local da assembleia e da finalidade dessa, cujos trechos foram riscados da mesma forma no documento.

Na sequência, há cópia da certidão de oficial de justiça, no sentido de que reconduziu o Ermibuda Marciu Dagoberto Dutra Polenghi, em 07 de agosto de 1990. Este subscreve uma petição, de 20 de fevereiro de 1987, que consta quase na

[27] Na pesquisa no site de buscas na internet, encontramos as seguintes informações sobre esse advogado: "De acordo com os dados indexados pelo Escavador, o nome Ademir Pereira Porto aparece em 700 processos e em sua maioria, como advogado(a). Com 559 desses processos no Estado do Rio de Janeiro, além de 82 processos no Estado do Rio Grande do Sul. Desses processos, Gustavo Cirne Porto foi a parte que mais apareceu, totalizando 137 processos, seguida por Municipio de Parati com 68 processos. José Carlos Porto Neto foi a parte mais representada pelo(a) advogado(a), com 30 processos, seguido por Joao Gentil Junior com 15 processos. Existem pelo menos 2 pessoas com este mesmo nome nos processos encontrados." (Disponível em: https://www.escavador.com/nomes/ademir-pereira-porto-cb212d9b2e. Acesso em: 28 nov. 2024).

[28] O termo também é encontrado como Hermibuda. Conforme certidão do Oficial de Justiça, Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 46, o Ermibuda refere-se ao título sacerdotal da Fraternidade.

[29] Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 114

[30] Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 637, OUT57, Página 157

sua totalidade riscada com pilot preto, o que impede o conhecimento da maior parte da argumentação e das solicitações realizadas, restando a informação de que ele pede o sobrestamento do feito e reexame, argumentando que "com relação à situação ocupada na área da fazenda, todos decorrentes de contratos de parceria agrícola"[31].

Em 09 de setembro de 1993, o advogado Nisomar Lustosa Dourado e Silva[32] apresentou pedido de vista por cinco dias do processo e juntou um substabelecimento, sem reservas de poderes, do advogado Ademir Pereira Porto[33], que havia sido nomeado como patrono da Fraternidade pelo Ermibuda Gerd Eugenio Malschitzky (que teve sua eleição posteriormente anulada, mas parece ter sido reconduzido, pois figura nas atas das assembleias posteriores juntadas ao processo como ermibuda e presidente da Fraternidade).

Logo o novo advogado, pediu vistas e apresentou petição em 23 de setembro de 1993, questionando a paralisação da ação e alegando a revogação do Decreto Federal nº 93.914/1987 por Decreto sem número, de 05 de setembro de 1991, solicitou a extinção do processo e a anulação da imissão de posse[34]. O pedido foi refutado pelo INCRA, uma vez que o decreto já produziu efeitos, como a transferência da propriedade ao INCRA em registro de imóveis. Esses não são afetados pela revogação e, nos termos do decreto, só cabe discussão sobre o preço.

O perito inicialmente nomeado, solicitou, em 19 de abril de 1995, dispensa da função por ter sido nomeado para cargo público[35], o que provocou a retomada do debate sobre os valores dos honorários periciais de novo perito.

Em 03 de março de 1997, apresentou-se um novo advogado, Francisco Melo Ortiz Filho[36], que juntou uma Procuração da Fraternidade Branca Universal do Arcanjo

31 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 638, OUT58, Página 6

32 Ele passou a atuar no processo, solicitando que o Incra deposite os honorários periciais arbitrados pelo juizo. Em 03 de março de 1997, apresenta-se um novo advogado, Francisco Melo Ortiz Filho, que junta uma Procuração da Fraternidade Branca Universal Arcanjo Mickael, representada por Emil Elias Sader (Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 639, OUT59, Página 102). Esse foi eleito, de acordo com a ata de reunião ordinária em 28 de setembro de 1994 do que constava como ermibuda e presidente Gerd E. Malschtzky, após o falecimento desse em em 01 de junho de 1994 (Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 639, OUT59, Página 111). Nessa ata, consta como ausente sem justificativa o Marciu Dagoberto Dutra Polenghi, o presidente e ermibuda anterior que obteve uma recondução em juízo. O advogado anterior manifestou sua renúncia e substituição.

33 Isso significa que ele não representa mais a Fraternidade no processo.

34 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 638, OUT58, Página 16

35 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 639, OUT59, Página 10

36 O advogado anterior, Nisomar Lustosa Dourado e Silva, manifestou sua renúncia e acordo com a substituição.

Mickael, representada por Emil Elias Sader[37]. Esse foi eleito, de acordo com a ata de reunião ordinária em 28 de setembro de 1994, após o falecimento de Gerd E. Malschtzky (ermibuda), em 01 de junho de 1994[38]. Nessa ata, consta como ausente sem justificativa o Marciu Dagoberto Dutra Polenghi, o presidente e ermibuda anterior que obteve uma recondução em juízo, o que pode indicar a perda de sua legitimidade perante seus pares na irmandade.

Entre os vários despachos e decisões que se seguiram, destacamos a remessa dos autos para a vara federal de Angra dos Reis, em razão de decisão de 12 de dezembro de 2002, em que o juiz federal Peter de Paula Pires, declara a incompetência absoluta do juízo da 14ª Vara Federal do Rio de Janeiro[39], o que leva a consideração de insubsistência de decisões anteriores relacionadas a perícia que até então não fora realizada.

Em 18 de novembro de 2009, a juíza Maria de Lourdes Coutinho Tavares reconsiderou a decisão anterior e determinou o desapensamento da ação de desapropriação da ação ordinária nº 99.0013621-7[40], após constatar que "o objeto discutido na ação indenizatória (área desapropriada) é mais amplo e pertence a proprietário distinto da área 'sub judice' na ação de desapropriação, que tem como alvo parte da Fazenda São Roque (750 hectares), motivo pelo qual o INCRA

37 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 639, OUT59, Página 102

38 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 639, OUT59, Página 111

39 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 640, OUT60, Página 105

40 Trata-se de ação ordinária de responsabilidade civil, por desapropriação indireta, ajuizada na 19ª Vara Federal do Rio de Janeiro, promovida por INDL/ Agrícola Fazendas Barra Grande S/A em face do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. A autora afirma que o réu, ao proceder a uma desapropriação em área fronteiriça ao seu imóvel, mediante imissão na posse, extrapolou os limites da Fazenda São Roque (imóvel limítrofe), invadindo área contígua de 39,50 hectares de sua fazenda, caracterizando, assim, esbulho possessório, em face da imissão e do registro, sem a necessária, justa e prévia indenização, uma vez que não foi ela incluída no decreto expropriatório. A sentença foi prolatada em 1 de julho de 2010 pela magistrada Maria Cristina Ribeiro Botelho Kanto, julgando extinto sem resolução do mérito, visto a existência de dúvida quanto a uma parcela do domínio referente à área objeto da ação de desapropriação e visando preservar o interesse público com o risco de pagamento em duplicidade pelo mesmo fato, além de evitar decisões contraditórias, devendo ser resolvida na ação de desapropriação. Entretanto, a sentença foi reformada pela Oitava Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, em 22 de outubro de 2019, por entender que a Autora poderia ajuizar a ação própria à ação de desapropriação e determinou o retorno dos autos à 1ª Instância para elaboração de nova perícia para aferir de forma precisa a titularidade da área em litígio, bem como que os autos permanecessem apensados à ação de desapropriação até definição se as terras objeto desta lide pertenciam ou não à demandante, verificando se houve a extrapolação da área objeto de desapropriação, ou se o domínio de terra que está sendo discutido nos autos encontra-se englobado pelo Decreto expropriatório, o que atrairia neste último caso a incidência do § 1º do art. 18 da LC 76/93. Até o momento da escrita deste trabalho, o processo estava em fase de nomeação do perito para realização do laudo pericial.

discorda do aproveitamento do laudo pericial concluído na ação ordinária para a avaliação do valor da indenização da área desapropriada[41].

A juíza atribuiu à demora no processo à conexão entre as duas ações e, em seguimento, determinou a realização da perícia[42]. A exagerada duração desse processo também foi mencionada na decisão do juiz Rafaelle Felice Pirro, que em 18 de junho de 2015:

> Pois bem. O processo já se arrasta por escandalosos 28 anos, sem que nem sequer uma perícia hábil a apurar o valor real do bem expropriado tenha sido elaborada, apesar de dezenas de propostas de honorários periciais, nomeações e destituições de peritos, apresentações de quesitos, dentre outros andamentos processuais que impediram a solução do litígio. Até mesmo um pedido de designação de audiência de conciliação pelo INCRA foi feito para, logo depois de aprazada a audiência, a autarquia peticionar informando que não compareceria por não ter poderes para transigir neste caso (fls. 825, 859/868 e 870). [43]

Na decisão, manifesta-se de forma favorável ao pedido de levantamento do depósito efetuado pelo INCRA há 28 anos, argumentando que:

> a despeito de pretensões cabidas ou descabidas no que tange a valor de indenização, fato é que o proprietário se viu tolhido de seu direito (o INCRA ocupa o imóvel desde 17-06-1978 – fls. 41/43) e não obteve absolutamente nada na forma de indenização, total ou parcial, por sua perda patrimonial.
> Ademais, há nos autos laudo do INCRA que admite ser o valor depositado muito aquém do efetivamente devido pelo imóvel expropriado (fls. 650), de modo que não há risco de se estar pagando mais do que o devido à parte ré.[44]

A demora em geral no trânsito em julgado das ações de desapropriação, momento em que não cabe mais recurso, entretanto, pode ser constatada inclusive nos processos posteriores à promulgação da Constituição de 1988, que dedicou um capítulo à política de Reforma Agrária. Em pesquisa quantitativa, Tavares et. al. (2021, p. 119), identificaram que até 2019, apenas 4 dentre as 24 ações de desapropriações propostas pelo INCRA no período haviam transitado em julgado.

O INCRA apresentou uma petição se opondo à decisão de levantamento do depósito, argumentando que se tratava de matéria de ordem pública, que pode ser

41 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 387, OUT27, Página 1

42 O primeiro laudo pericial foi apresentado em 11 de fevereiro de 2010, elaborado por Sebastião Martins da Silva, engenheiro civil.

43 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 491, DESPADEC96, Página 2

44 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 491, DESPADEC96, Página 3

alegada a qualquer momento, pois de acordo com a legislação, seria necessário o cumprimento de três requisitos, dentre os quais a comprovação de que é o único proprietário do imóvel[45].

Considerando a ação possessória anteriormente analisada, em que a Irmandade não comprova sua propriedade, além das notícias sobre o processo de grilagem de terras na região, consideramos que é necessária a verificação da validade do título de propriedade. Entretanto, o juiz recebeu a petição como embargos de declaração e negou, alegando ausência de atendimento das hipóteses legais, reiterando a determinação de expedição de alvará para o levantamento dos valores depositados para a Fraternidade Branca Universal Arcanjo Mickael[46].

O advogado Marco Aurélio Rabello Ortiz atestou recebimento da via do alvará, porém não conseguiu levantar o valor depositado, por defeito na representação legal. Notamos que a procuração da Irmandade para Francisco Melo Ortiz Filho, que atuava no mesmo escritório de advocacia, não confere poderes específicos para receber valores e dar quitação[47]. Além disso, essa procuração não incluía o advogado Marco Aurélio Rabello Ortiz, que consta como tendo informado ser o advogado da Fraternidade ao oficial de Justiça Avaliador, que fora em 31 de março de 2004 ao endereço do escritório intimar a Fraternidade[48]. Entretanto, ele ainda não constava formalmente como representante legal, mas apenas entre os nomes dos advogados do escritório nos cabeçalhos das petições. Ainda assim, passou a subscrever as petições em nome da Fraternidade, desde 05 de abril de 2004, sem a solicitação de juntada de um substabelecimento ou de procuração específica em seu nome[49].

O primeiro pedido de levantamento do valor foi feito por Marco Aurélio Rabello Ortiz, em 14 de outubro de 2009, em petição que solicitava que o alvará fosse expedido em seu nome. Apenas após o impedimento para realizar o levantamento representando a Fraternidade o advogado apresentou petição, pedindo para juntar documentos, entre os quais a procuração para ele, datada de 10 de maio de 2016. Nessa procuração, a Fraternidade consta como representada por Antônio Eduardo

45 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 646, OUT65, Página 67. O procurador do INCRA se baseia no art. 34, do Decreto-Lei 3365/1941, que estabelece o seguinte: "Art. 34. O levantamento do preço será deferido mediante prova de propriedade, de quitação de dívidas fiscais que recaiam sobre o bem expropriado, e publicação de editais, com o prazo de 10 dias, para conhecimento de terceiros. Parágrafo único. Se o juiz verificar que há dúvida fundada sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo." (Brasil, 1941).

46 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 646, OUT65, Página 55

47 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 639, OUT59, Página 102

48 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 640, OUT60, Página 116

49 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 640, OUT60, Página 118.

de Oliveira Faria, qualificado como diretor-presidente[50]. O juiz atendeu seu pedido para expedição de novo alvará e, após regularização da procuração, foi retirado e provavelmente levantado o valor pelo advogado.

Em 09 de maio de 2019, uma nova advogada substituiu Marco Aurélio Rabello Ortiz[51]: Luciana Buatim de Oliveira Faria Santoro, inscrita na OAB de Santa Catarina. A partir de então, em síntese, na tramitação há novas manifestações do INCRA solicitando a destituição da perita, que já havia sido nomeada e destituída anteriormente por não ter formação em engenharia agronômica. Esse pedido não foi acatado pelo juiz, mantendo-se como perita Gleide Borges Moraes Lacerda. Além disso, há algumas solicitações da procuradoria do INCRA de extensão dos prazos para realização do depósito dos honorários periciais até o depósito ter sido efetuado.

Houve tentativa de agendamento da perícia para 11 de fevereiro de 2020, mas o INCRA solicitou o cancelamento, em razão de não ter cumprido a antecedência mínima legal de 5 (cinco) dias, que possibilitasse o envio de assistente técnico pela autarquia[52], o que foi atendido. Em 14 de outubro de 2020, a juíza Daniela Berwanger Martins, determinou a intimação novamente da perita para indicar nova data e local para início da produção da prova pericial, comunicando-os ao juízo no prazo de 15 (quinze) dias e, após, a intimação das partes do processo para se manifestarem[53].

A perita indicou como nova data 07 de dezembro de 2020, porém o INCRA solicitou o aditamento, desta vez sob o argumento de que estariam sem contrato de transporte para envio do técnico e em período de pandemia, com recomendação de isolamento social, executando apenas serviços públicos e atividades consideradas por lei como essenciais, o que não seria o caso[54]. Essa solicitação foi aceita, em 25 de novembro de 2020, pela juiz Rodrigo Gaspar de Melo, em despacho fundamentado na Resolução no 51, de 23 de novembro de 2020, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que adotou medidas "de restrição ao trabalho presencial na sede do tribunal e das seções judiciárias a ele vinculadas em razão do agravamento, nos Estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, da situação de pandemia declarada pelo Organização Mundial da Saúde em 11 de

50 Na ata da assembleia que foi juntada, datada de 28 de setembro de 2014 e registrada em 09 de janeiro de 2015, consta sua eleição como presidente da Diretoria Executiva, sendo reeleito Humberto Durazzo Filho, que consta como ermibuda, como presidente do Conselho Diretor.

51 Através de substabelecimento sem reserva de poderes.

52 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 675, PET1, Página 2

53 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 689, DESPADEC1, Página 1

54 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 705, PET1, Página 1

março de 2020"[55]. Em 05 de março de 2021, o juiz manteve o adiamento, considerando a prorrogação das medidas de restrição ao trabalho presencial pela Resolução no 6, de 18 de fevereiro de 2021, do Tribunal Regional Federal da 2ª Região[56].

Em 27 de julho de 2021, a perita encaminhou solicitação de autorização para a realização da diligência pericial em 24 de setembro de 2021, além do levantamento da primeira parcela da perícia[57]. Tanto a Fraternidade quanto o INCRA concordaram com o agendamento da data proposta. A perita, ao reiterar o pedido de levantamento dessa parcela, informou a realização da diligência na data agendada e, em 02 de dezembro de 2021, juntou o laudo pericial elaborado[58].

No sumário executivo do Laudo, consta que a área total da Fazenda São Roque (Matrícula nº 30.858-6) de 2.691,11 ha, da qual fora desapropriada uma área de 750,00 ha. A perita atribui à área desapropriada, em setembro de 2021, o valor atual de mercado de R$ 40.251.005,00 (quarenta milhões, duzentos e cinquenta e um mil e cinco reais). A caracterização da região como entre dois "clusters turísticos" (Costa Verde e Parque Nacional da Serra da Bocaina) influenciou a avaliação. Segundo a perita:

> Vale ressaltar, que em conversa com os corretores da região, que mesmo as ofertas que se apresentam como fazendas mistas (fazendas com granjas e pequenos pomares), tem como função principal o lazer e o turismo ecológico, não a exploração agropecuária. Adicionalmente, os corretores informaram que durante a pandemia da COVID19, a procura por imóveis nestes clusters aumentou significativamente, elevando os preços das terras rurais.[59]

A avaliação, realizada após mais de 30 anos da desapropriação, destaca que o processo de urbanização de parte da área desapropriada, nos seguintes termos:

55 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 706, DESPADEC1, Página 1

56 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 713, DESPADEC1, Página 1

57 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 721, PET1, Página 1

58 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Página 1. A equipe pericial ao final informada foi composta pelos seguintes membros: GLEIDE BORGES MORAES LACERDA – Perita (Líder) do Juízo – Engenheira Civil e Ambiental, D.Sc e Especialista em Avaliação Econômica Imobiliária – CREA RJ 198305897; AZENIL DE CARVALHO FILHO – Perito Assistente Avaliador – Engenheiro Civil, M.Sc e Especialista em Avaliações – CREA RJ 1991103286; CORBINIANO SILVA – Geógrafo, Especialista em Geoprocessamento, D.Sc e Pós-Doutor – CREA RJ 2001110036; SILVIA BUFALINO – Responsável Técnica pela Avaliação Agronômica da Terra Nua – CREA SP 5061812149 (Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Página 41).

59 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Página 9

> Atualmente, a área caracterizada com construções e benfeitorias se tornou um Bairro de Paraty, denominado de Bairro São Roque. A comunidade do bairro tem aproximadamente 1.500 habitantes, distribuídos em 300 casas, incluindo em sua infraestrutura igrejas, escolas e supermercados;
> A área total do Bairro São Roque ocupa 24,62 ha e equivale a 3,28% da área em estudo de 750 ha correspondente a área desapropriada.[60]

Vale ressaltar a ausência de resposta de alguns quesitos formulados pelo INCRA em razão do processo de urbanização da área.

> 02- Queira o Sr. Perito informar se existe no imóvel em questão, atividade de beneficiamento da produção e, no caso da resposta ser afirmativa, como esta atividade se caracteriza;
> RESPOSTA DA PERITA:
> Não existe atividade de beneficiamento de qualquer tipo de produção na área apropriada.
> 03- Queira informar o Sr. Perito qual a atividade agrária principal praticada no imóvel objeto a perícia;
> RESPOSTA DA PERITA:
> Face a migração de área rural para área urbana a atividade agraria, praticada na Fazenda São Roque perdeu o objeto. Visto que entre a data da desapropriação parcial (1987) e a emissão do presente Laudo, se passou um período superior a 30 anos.
> 04- Queira o Sr. Perito informar qual o grau de Utilização da Terra (GUT), na forma do disposto na alínea "a", do § 50 do art. 50, da Lei no 4504/64, o Estatuto da Terra, com a redação que lhe foi dada pela lei no 6746/79 e na alínea "a" do Art. 8o, do Decreto 84685/80, que a regulamenta;
> RESPOSTA DA PERITA:
> Entende a Perita que para o presente quesito houve perda de objeto.
> 05- Queira o Sr. Perito informar o grau de Eficiência de Exploração (GEE), do imóvel objeto da perícia, na forma do disposto na alínea "b" do § 50 do Art.50, da Lei no 4.504/64, com redação que lhe foi dada pela Lei no 6.746/79 e no Art.10 do Decreto 84.685/80, que a regulamenta;
> RESPOSTA DA PERITA:
> Entende a Perita que para o presente quesito houve perda de objeto
> 06- Queira informar o Sr. Perito se há empregados no imóvel em questão;
> RESPOSTA DA PERITA:
> Entende a Perita que para o presente quesito houve perda de objeto.
> 07- Queira o Sr. Perito informar, no caso da resposta ao quesito 6 ser afirmativa, se a Expropriada cumpre a legislação que rege, integralmente;
> 7.1. Os contratos de uso temporário da terra: arrendamento e parcerias (art. 92 a 96 da Lei 4.504/64; art. 13 da Lei 4.947/66 e Decreto 59.566/66);
> RESPOSTA DA PERITA:
> Entende a Perita que para o presente quesito houve perda de objeto.
> 08- Queira o Sr. Perito informar se o imóvel objeto da perícia pode ser classificado como "Empresa Rural", segundo o que dispõe o inciso III do Art. 22, do Decreto de no 84.685/80;

[60] Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Páginas 5 e 6

> RESPOSTA DA PERITA:
> Entende a Perita que para o presente quesito houve perda de objeto.[61]

De forma semelhante, responde alguns quesitos da ré, indicando o prejuízo em razão do tempo decorrido:

> 1- Se as famílias colocadas pelo expropriante encontram-se localizados exclusivamente na área cultivada pela expropriada e explorando as lavouras existentes, da mesma, informando o número de famílias nesta área e o número total na área desapropriada?
> RESPOSTA DA PERITA:
> Quesito prejudicado face o tempo decorrido e alteração da vocação da área.[62]

As respostas sobre a exploração da área na época da vistoria são realizadas a partir da transcrição de trechos do laudo de vistoria do próprio INCRA.

> 2- Se a área cultivada e explorada, acima, se constituía na única de exploração com lavouras de renda para a expropriada?
> RESPOSTA DA PERITA:
> As folhas 373 e 374 item b do relatório da vistoria do INCRA na Fazenda São Roque em 1986 conclui-se que era "o sistema de exploração existem na área, por parte das posseiras e o agrícola de subsistência, predominando a bananicultura como base de exploração. As demais culturas existentes na área (milho, mandioca, feijão, cana de açúcar, fruteiras diversas) apesar de amplamente adotadas, dado ao seu volume e as deficiências técnicas observadas, não representam economicamente as características da área."
> E, às folhas 381 tem-se que: "baseado nas condições físicas aparentes e na proximidade de grandes centros consumidores, e considerando que para a região anualmente se deslocam grandes contingentes populacionais, que apesar de itinerante, aumentam em muito a capacidade de consumo da região, principalmente de hortigranjeiros, sugere-se o aproveitamento da área para regularização das famílias que lá já residem, como também o deslocamento de outras famílias de trabalhadores rurais para a área."[63]

Apesar da caracterização da região como turística, a perita afirma que "o valor da terra nua da desapropriação parcial da Fazenda São Roque, em valor atual de mercado, em setembro de 2021, é de R$40.251.005,00 [...], excluindo-se qualquer avaliação pertinente à turismo, ou outra atividade"[64].

A Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael, através da sua advogada, manifestou sua concordância com a avaliação e solicitou o pagamento em dinheiro

61 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Páginas 26-27.
62 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Página 33.
63 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Página 33-34.
64 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 755, LAUDO1, Página 39.

da diferença em relação aos valores depositados pelo INCRA, corrigidos desde a data do laudo pericial até a data do efetivo pagamento[65] e aplicando-se juros moratórios a partir da sentença.

Entretanto, o INCRA apresentou impugnação ao laudo e solicitou o recálculo do valor para patamares justos de indenização, considerando, em resumo, que "o valor calculado para o imóvel está superdimensionado, [...] em razão de equívocos na utilização de parâmetros previstos para avaliação do bem", conforme os termos do parecer da área técnica do INCRA. Nesse sentido, requer a complementação e saneamento do laudo pericial com as seguintes informações e documentos, conforme manifestação técnica do assistente do INCRA anexada à petição:

> Assim, por todos os fatos narrados no presente parecer, não é possível concluir pelo aproveitamento da integralidade do Laudo sem que sejam realizadas as seguintes considerações, e torna-se necessário que de proceda:
> -Aplicação dos Graus máximos de Fundamentação e Precisão e sua demonstração por meio da tabela de pontuação;
> -Aplicação correta dos fatores avaliatórios, especificamente fatores Nota Agronômica, Fator área, Fator Fonte/Situação;
> -Utilização de elementos comparáveis nas amostras de pesquisas de imóveis, utilizando imóveis com tamanho equivalente, e mesma região homogênea, além de proximidade de data de pesquisa;
> Solicitamos que seja requerido à Perita prestar esclarecimentos complementares, para que o Laudo seja refeito com as considerações apontadas, principalmente quanto à pesquisa de elementos na mesma Unidade da Federação (Rio de Janeiro), à pesquisa de elementos na mesma Zona Homogênea (Vale do Paraíba), ao tamanho dos elementos amostrais próximo à extensão da área do imóvel avaliando, e ainda a correta aplicação do fator Nota Agronômica, correta aplicação do fator situação, cálculo em separado das benfeitorias (VB) e da Terra Nua (VTN), totalizando assim o Valor Total do Imóvel (VTI) dos elementos amostrais.[66]

Entre as inconsistências do laudo pericial, a área técnica do INCRA destaca, no parecer juntado, que:

> Por fim, a inclusão do imóvel e pesquisas no cluster de turismo ecológico não deve prosperar, haja vista que deverá ser considerado o uso do imóvel na ocasião que se deu o desapossamento administrativo. Nesta situação considerada, do desapossamento administrativo, onde uso considerado era o sistema de exploração agrícola de subsistência, predominando a

65 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 761, PET1, Página 1-10.
66 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 762, PET1, Página 1

> bananicultura como base de exploração, conforme se verifica no laudo contemporâneo juntado às fls. 368/385.[67]

Em 19 de maio de 2022, a perita apresentou o 2o Laudo de Retificação do Laudo de Avaliação datado de setembro de 2021, conforme solicitação do INCRA (além da liberação de alvará para pagamento da última parcela de seus honorários)[68]. Ao justificar em nota o 2º laudo, afirma:

> A abordagem utilizada na versão anterior (1o) laudo teve como premissa para a pesquisa de mercado o potencial que pode ser alcançado pelo imóvel na perspectiva de um investidor. Quando o imóvel é tratado com propriedade para investimento, ele é visto como um ativo mantido para valorização ou para auferir renda através de aluguel e/ou arrendamento. Diante das tendências de mercado da região do Parque Nacional da Bocaina, este mercado é descrito pelos corretores da região como imóveis com vocação para lazer e turismo, clima serrano e próximo a praia, sendo que a procura destes imóveis para investimento se intensificou elevando a média de preços a patamares acima do preço de terras para uso exclusivo rural. Face a antropização atual da região, o imóvel passa por transição em sua tipologia, não sendo mais constatado o uso exclusivo rural do imóvel avaliando.[69]

Nesse segundo laudo, a perita apresenta o valor da avaliação de imóvel rural em março de 1986, como sendo R$ 7.115.236,45 (Sete milhões cento e quinze mil duzentos e trinta e seis reais e quarenta e cinco centavos) e o valor de mercado da área foi calculado em R$ 9.400.500,00 (Nove milhões quatrocentos mil e quinhentos reais)[70]. E aduz que:

> Em virtude da dificuldade da aquisição de dados de mercado com terrenos similares ao avaliando, foram adotados fatores e modelos da inferência estatística que pudessem adequar as amostras as características do terreno avaliado. O valor do terreno avaliado representa o valor de mercado, conforme as considerações feitas nessas análises.[71]

Notamos que, dessa vez, consta assinatura dos engenheiros agrônomos da equipe. Em sua petição, a Fraternidade reafirma que está de acordo com o 1º laudo e manifesta discordância da conclusão do 2º laudo, afirmando que foi realizado exclusivamente com base nos quesitos do INCRA e que, atualmente, se trata de

67 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 762, OUT2, Página 3
68 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 771, PET1, Página 1
69 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 771, PET1, Página 1
70 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 771, LAUDO2, Página 27
71 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 771, LAUDO2, Página 28

imóvel urbano e o valor de mercado deve tratar-se dessa forma, e não como imóvel rural[72].

Já o INCRA manifesta concordância com a complementação do laudo realizado e junta o parecer da área técnica sobre essa. A área técnica é enfática ao elogiar o trabalho da perita:

> Data maxima venia, a Perita executou elogiado trabalho de perícia, realizado excelente trabalho avaliatório, respondendo tecnicamente todas as questões que lhe foram direcionadas e expressando com clareza suas convicções, atentando fielmente para as diretrizes relacionadas com o zelo profissional. Constatou-se igualmente que houve obediência aos princípios norteadores da perícia de imóveis e às normas, contribuindo para o pleno aproveitamento do Laudo Pericial Complementar pelo Juízo para resolução da lide. Desta maneira, concordamos com a retificação do Laudo Pericial de Avaliação Complementar, cujo valor de mercado calculado para o imóvel foi de R$ 9.400.500,00 – Nove milhões quatrocentos mil e quinhentos reais, conforme exposto no item 16.2, VALOR DE MERCADO DA ÁREA, fls 27 do Laudo Pericial Complementar.

Após ser instado a se manifestar sobre as petições da Irmandade, o INCRA refuta a impugnação do valor, alegando, em síntese, que o imóvel é rural e deve ser avaliado dessa forma, não perdendo essa caracterização pelo fato de constar como área urbana ou de expansão urbana pelo município[73]. Em seguida, manifestou-se a irmandade refutando a tese do INCRA.

Em 17 de maio de 2023, a juíza federal Monica Maria Cintra Leone Cravoa, determinou a expedição de alvará para levantamento da última parcela dos honorários da perita e, após a juntada deste cumprido, o retorno do processo para sentença[74]. A última movimentação que consta na data da elaboração do presente texto é um visto do processo em inspeção judicial, de 24 de maio de 2024.

Vale ressaltar que, após a sentença, existe a possibilidade de recursos judiciais por parte do autor e/ou do réu, ou seja, uma ação que já dura 37 anos provavelmente terá sua duração ainda bastante prolongada.

72 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 778, PET1, Página 1-7.
73 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 785, PET1, Página 1-9.
74 Processo 0929712-16.1900.4.02.5111/RJ, Evento 789, DESPADEC1, Página 1.

Considerações finais

O artigo teve o intuito de examinar os processos e decisões judiciais nas ações possessórias e desapropriatórias sobre os conflitos fundiários agrários ocorridos na área da Fazenda denominada São Roque, no município de Paraty, estado do Rio de Janeiro, durante o período da ditadura empresarial-militar no Brasil (de 1964 a 1988).

A atuação do sindicalismo rural no período da ditadura empresarial-militar no Brasil foi marcada pelo uso da legalidade da época: o Estatuto da Terra e o Estatuto do Trabalhador Rural. Essas normativas possibilitaram aos advogados e advogadas das entidades sindicais realizarem a defesa dos/as trabalhadores/as rurais em violentos conflitos fundiários agrários. Entretanto, nos questionamos em que medida as decisões judiciais incorporam as normas, sobretudo, que relativizam o direito de propriedade, estabelecendo a necessidade de cumprimento de uma função social.

Entre os conflitos ocorridos no estado do Rio de Janeiro, a região da Costa Verde se destacou a partir da década de 1970, com a construção de trecho da BR-101. Elegemos uma área para realizar um estudo em profundidade: a área da Fazenda São Roque, cuja ação de desapropriação, iniciada em 1987, encontra-se em andamento e sem sentença. Esse imóvel, de acordo com estudos anteriores (Feitosa e Silva, 2015), é limítrofe a dois outros onde ocorreram conflitos da mesma natureza e que envolveram os mesmos supostos proprietários de terra: as fazendas Taquari e Barra Grande. Verificamos que havia suspeitas de que se tratava de uma mesma área, sob administração da italiana Iole Cambareri, na década de 1970, com uma sub-divisão formal em três fazendas (Feitosa e Silva, 2015).

Conforme já mencionamos, a opção pela análise dos conflitos agrários e dos processos e decisões relacionados à Fazenda São Roque teve, entre suas motivações, o fato de ter sido a única ação possessória datada do período encontrada e acessível na pesquisa processual por nomes (dos que constavam como réus nas ações de desapropriação), realizada através do sítio eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJ-RJ).

Após sintetizarmos a forma como o sindicalismo rural se relacionou com a legislação e os/as advogados/as, examinamos em profundidade os conflitos fundiários que ocorreram nas áreas das fazendas Taquari, São Roque e Barra Grande, em Paraty, na região da Costa Verde.

Por fim, realizamos uma descrição densa e detalhada dos dois processos judiciais que utilizamos como referência para reflexão sobre a atuação do Judiciário nos conflitos agrários no caso da Fazenda São Roque, em Paraty. O primeiro se tratava de uma ação possessória proposta pela pretensa proprietária da área, a Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael, contra um trabalhador rural/caiçara, em 1984. O segundo processo é a ação de desapropriação proposta pelo INCRA, em 1987, contra a Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael, com o objetivo de desapropriar parte da Fazenda São Roque.

A ação de desapropriação contra a Fraternidade Branca Universal Arcanjo Mickael foi proposta cerca de três anos após o ajuizamento da ação possessória pela Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael em face do trabalhador rural. Nesse sentido, cotejando os dois processos judiciais, verificamos uma tática persistente dos grileiros e supostos proprietários de individualizar os conflitos, por meio de ajuizamento de ações possessórias individuais, cujas decisões desconsideram possível dimensão coletiva dos conflitos fundiários.

Além disso, o Judiciário fluminense veio a dificultar promoção da reforma agrária na área da Fazenda São Roque, ignorando ou endossando os conflitos existentes à época, ao considerarmos a exagerada duração do processo de desapropriação, totalizando, até o momento, 37 (trinta e sete) anos, em que perdurou por 28 (vinte e oito) anos sem haver a realização da perícia para apurar o valor real do bem a ser indenizado.

As análises realizadas até o momento permitem a construção de algumas hipóteses a serem aprofundadas no curso do processo de pesquisa. A primeira questão que nos chama a atenção ao longo dos processos é a dificuldade de localizar documentos comprobatórios da propriedade nos autos dos processos. No caso da ação possessória de 1984, esse fato provocou a extinção do processo. Entretanto, na ação desapropriatória de 1987, não há questionamentos em relação aos documentos apresentados como comprobatórios da propriedade da Fraternidade Branca Universal do Arcanjo Mickael. O nome da sua líder espiritual, Iole Cambreri, cuja violência na tentativa de ampliação da exploração e na expulsão dos camponeses/caiçaras da área, aparece no relato dos trabalhadores rurais, quase desaparece nos documentos oficiais.

Considerando os relatos de grilagem na região, nos questionamos, inclusive, até que ponto as ações de desapropriação e a forma como os magistrados têm compreendido os conflitos sociais nesse âmbito, podem estar favorecendo determinados grupos que se reuniram no sentido de legalizar suas práticas ilegais de apossamento de terras. Ao final, há o risco real dos juízes se sensibilizarem com

os/as supostos proprietários/as rurais, e se orientarem pela perícia que indica o valor de mercado da área com base em seu potencial turístico e na pressuposição de que houve uma urbanização em razão do longo período entre o ajuizamento da ação a perícia judicial. Dessa forma, os valores de indenização devidos, em razão da inevitável valorização da área após tantos anos passados da desapropriação, podem estar beneficiando pessoas e grupos que atuaram de forma ilegal e violenta contra camponeses, posseiros e caiçaras, em uma tentativa de genocídio e expulsão na lei ou na marra para a apropriação de terras.

Referências

ALMEIDA, Marisa Costa. *Concepções de Natureza e Conflitos Pelo Uso do Solo em Parati/RJ*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 1997.

ANDREONI, Manuela. *Acima de qualquer suspeita*: alvo de sete acusações no CNJ e punido em um único processo, o desembargador Luiz Zveiter concorre pela segunda vez à presidência do TJ-RJ após mudança de regra do tribunal permitir a reeleição. Disponível em: https://apublica.org/2016/11/acima-de-qualquer-suspeita/. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. Presidência da República. *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em 10 jun. 2020.

BRASIL. Presidência da República. *Lei 601, de 18 de setembro de 1850*. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L0601-1850.htm. Acesso em 10 jun. 2020.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 21 nov. 2024.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 10 jun. 2020.

BRASIL. *Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 10 jun. 2020.

BRUNO, Regina. *Senhores da terra, senhores da guerra*: (a nova face política das elites agroindustriais no Brasil). Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária: UFRRJ, 1997.

BRUNO, Regina. *O ovo da serpente*: monopólio da terra e violência na Nova República. Campinas: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Campinas, 2002.

BRUNO, Regina. *Um Brasil ambivalente*: agronegócio, ruralismo e relações de poder. Rio de Janeiro: Mauad X; Seropédica, RJ: EDUR, 2009.

COMISSÃO CAMPONESA DA VERDADE. *Relatório final*: violações de direitos no campo 1946 a 1988. Disponível em: https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/Relat%C3%B3rio%20Final%20Comiss%C3%A3o%20Camponesa%20da%20Verdade%20-%2009dez2014.pdf. Acesso em: 18 nov. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil 2022*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, Goiânia: CPT Nacional, 2023.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Departamento de Pesquisas Judiciárias. *Relatório Preliminar sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil*. 2011. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/03/relatpreliminar%20-%20conflitos%20fundirios.pdf. Acesso em 13 set. 2023.

DREIFUSS, Renê Armand. *1964*: a conquista do Estado. Rio de Janeiro: Vozes, 1987.

FEITOSA, Annagese; SILVA, Iby Montenegro de. Conflitos por terra e repressão no campo na região da Costa Verde, Litoral Sul Fluminense. *In*: MEDEIROS, Leonilde Servolo *et al*. *Conflitos por terra e repressão no campo no estado do Rio de Janeiro (1946-1988) [Relatório Final]*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro; 2015.

FEITOSA, Annagesse de Carvalho. *Formas de resistência cotidiana*: O Caso de Campinho da Independência no Litoral Sul do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2016.

FBUAM. *História*. n/d. Disponível em: https://www.fbuam.com.br/historia. Acesso em 25 de nov. 2024.

GENTILE, Maria Angélica. Maria Angélica Gentile [entrevista]. *In*: RAMALHO, José Ricardo; ESTERCI, Neide (orgs.). *Militância política e assessoria*: compromisso com as classes populares e resistência à ditadura. São Leopoldo: Oikos, 2017.

GRYNSZPAN, Mario. *Mobilização camponesa e competição política no estado do Rio de Janeiro: 1950-1964.* 2 v. Dissertação (Mestrado). Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, MN/UFRJ, 1987.

GRYNSZPAN, Mario. Ação política e atores sociais: posseiros, grileiros e a luta pela terra na Baixada Fluminense. *In*: FERNANDES. Bernardo *et al*. *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural/MDA, 2009, vol. 1., p. 35-56.

HERRERA FLORES, Joaquín. *A reinvenção dos direitos humanos*. Tradução de: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

MARTINS, José de Sousa. *A militarização da questão agrária no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1984.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. *A questão da reforma agrária no Brasil*. FFCL/USP: São Paulo, 1983.

MEDEIROS, Leonilde (org.). *Ditadura, conflito e repressão no campo*: a resistência camponesa no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Consequência, 2018a.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Governos militares e trabalhadores do campo: políticas públicas, modernização e mudança social. *In*: MARTINS, Mônica de Souza Nunes. CAMPOS, Pedro Henrique Pedreira. BRANDÃO, Rafael Vaz da Motta. *Política econômica nos anos de chumbo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018b.

MENDONÇA, Sônia Regina de. A questão agrária no Brasil: a classe dominante agrária – natureza e comportamento 1964-1990. *In*: STÉDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MENDONÇA, Sônia Regina de. *O patronato rural no Brasil recente (1964-1993)*. Rio de Janeiro: editora UFRJ, 2010.

MENDONÇA, Sônia. O campo "vai ao golpe". *In*: MATTOS, Marcelo Badaró; VEJA, Rubem (orgs.). *Trabalhadores e ditaduras*: Brasil, Espanha e Portugal. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

MORAES SILVA, Maria Aparecida. *A luta pela terra*: experiência e memória. São Paulo: UNESP, 2004.

MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Nas Fronteiras do Poder*: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX. Rio de Janeiro: Vício de Leitura: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro, 1998.

RIBEIRO, Ana Maria Motta. *Passeio de beija-flor:* A luta do sindicato pela garantia legal da representação dos canavieiros fluminenses – Um estudo da ação sindical no campo. Rio de Janeiro: Pós-Graduação (Mestrado) em Desenvolvimento Agrícola da Universidade Rural do Rio de Janeiro; 1987.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*. Efeitos da lei de 1850. Campinas: Editora da Unicamp, 1996.

SIQUEIRA, Priscila. *Genocídio dos caiçaras*. 1. ed. São Paulo: Massao Ohno – Ismael Guarnelli Editores, 1984.

STRAUCH, Guilherme de Freitas Ewald. *Redes sociotécnicas camponesas*: inovações agroecológicas, autonomia, e articulação territorial em Paraty, estado do Rio de Janeiro. España: Escuela Internacional de Doctorado en Agroalimentación – EIDA 3, Programa de Doctorado en Recursos Naturales y Sostenibilidad de la Universidade de Córdoba, 2015.

TAVARES, Ana Claudia Diogo. *A Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e as questões agrária, ambiental e trabalhista*: disputas sobre o direito a partir da Constituição brasileira de 1988. Soropédica, RJ: Programa de Pós-Graduação de (Doutorado em) Ciência Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2012.

TAVARES, Ana Claudia; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Os usos do direito pelos(as) advogados(as) de trabalhadores do campo na ditadura empresarial-militar. *In*: MEDEIROS, Leonilde Servolo (org.). *Ditadura, conflito e repressão no campo*: a resistência camponesa no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A cidadania dilacerada. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 37, jun. 1993. Disponível em: https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/37/Jose%20Vicente%20Tavares%20dos%20Santos%20-%20A%20Cidadania%20Dilacerada.pdf

Sobre as autoras

Ana Claudia Diogo Tavares
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos; doutora em ciências sociais; Universidade Federal do Rio de Janeiro

Contribuições de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Supervisão; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação; revisão e edição.

Laura Garcia Gonzaga
Graduanda de Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; Bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

Contribuições de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Visualização de dados; Escrita – primeira redação; revisão e edição.

Agradecimentos e nota
Agradecemos à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro pelo apoio financeiro, através do Edital Faperj N° 13/2023 – Auxílio Básico à Pesquisa (APQ1), ao projeto de pesquisa Direitos Humanos e conflitos fundiários agrários no estado do Rio de Janeiro durante a ditadura empresarial-militar (1964-1985): a atuação do Judiciário fluminense em perspectiva, cujos dados subsidiaram a escrita do artigo.
Agradecemos ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, que contribuiu no apoio financeiro, através do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica.
O projeto de pesquisa “Direitos Humanos e conflitos fundiários agrários no estado do Rio de Janeiro durante a ditadura empresarial-militar (1964-1985): a atuação do Judiciário fluminense em perspectiva” está sendo desenvolvido no âmbito do Grupo de Pesquisa Direitos Humanos e Movimentos Sociais, cadastrado no CNPQ, sob a liderança das professoras Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56129

dossiê

Mecanismos de controle do Ministério Público Federal durante a ditadura civil-militar (1964-1985)

Mecanismos de control del Ministerio Público Federal durante la dictadura cívico-militar (1964-1985)

Control mechanisms of the Federal Public Prosecutor's Office during the civil-military dictatorship (1964-1985)

Ela Wiecko Volkmer de Castilho[1]
[1] Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Direito, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: wiecko@unb.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7215-5755.

Submetido em 15/11/2024
Aceito em 15/01/2025

Como citar este trabalho
CASTILHO, Ela Wiecko Volkmer de. Mecanismos de controle do Ministério Público Federal durante a ditadura civil-militar (1964-1985). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 155-182, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Mecanismos de controle do Ministério Público Federal durante a ditadura civil-militar (1964-1985)

Resumo
Este artigo organiza informações de conhecimento público e depoimentos também públicos, mas pouco conhecidos, sobre o Ministério Público Federal (MPF), a fim de trazer evidências de como a escolha dos procuradores-gerais da República e dos procuradores da República no período de 1964-1985 consistiu em um mecanismo de controle da atuação dos membros do MPF pelo Poder Executivo útil aos objetivos do projeto político dos militares, ao qual aderiu o empresariado brasileiro, de modernização do País para ingresso no sistema capitalista mundial, em conformidade com a Doutrina da Segurança Nacional, forjada na Escola Superior de Guerra (ESG). Aponta ainda o monitoramento feito pela agência de inteligência do Poder Executivo, o Sistema Nacional de Informações (SNI). É uma pesquisa bibliográfica e documental jurídica com perspectiva teórica da ciência política, utilizando o método do institucionalismo histórico, que busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. As informações reforçam a necessidade de aprofundar as pesquisas e revelar verdades incômodas sobre a atuação do MPF durante a ditadura civil-militar.
Palavras-chave
Ditadura civil-militar. Ministério Público Federal. Nomeações. Controle. Serviço Nacional de Informações.

Resumen
Este artículo organiza información de conocimiento público y testimonios también públicos, pero poco conocidos, sobre el Ministerio Público Federal (MPF), con el objetivo de aportar evidencia sobre cómo la elección de los procuradores generales de la República y de los procuradores de la República en el período de 1964-1985 constituyó un mecanismo de control de la actuación de los miembros del MPF por parte del Poder Ejecutivo. Este mecanismo fue útil a los objetivos del proyecto político de los militares, al cual se adhirió el empresariado brasileño, de modernización del país para su ingreso en el sistema capitalista mundial, en conformidad con la Doctrina de Seguridad Nacional, forjada en la Escuela Superior de Guerra (ESG). También señala el monitoreo realizado por la agencia de inteligencia del poder ejecutivo, el Sistema Nacional de Informaciones (SNI). Es una investigación bibliográfica y documental jurídica con perspectiva teórica de la ciencia política, utilizando el método del institucionalismo histórico, que busca esclarecer el papel desempeñado por las instituciones en la determinación de resultados sociales y políticos. La información refuerza la necesidad de profundizar las investigaciones y revelar verdades incómodas sobre la actuación del MPF durante la dictadura cívico-militar.
Palabras-clave
Dictadura civico-militar. Ministerio Público Federal. Nombramientos. Control. Servicio Nacional de Informaciones.

Abstract
This article organizes publicly available information and also publicly known but less recognized testimonies about the Brazilian Federal Public Prosecutor's Office (MPF) to provide evidence of how the selection of the Attorney General of the Republic and Federal Prosecutors during the period of 1964-1985 functioned as a mechanism for the Executive

Branch to control the actions of MPF members. This mechanism served the objectives of the military's political project, which was supported by the Brazilian business sector, aiming to modernize the country for integration into the global capitalist system in accordance with the National Security Doctrine, developed at the Superior War College (ESG). It also highlights the monitoring carried out by the Executive Branch's intelligence agency, the National Information System (SNI). This is a bibliographic and legal documentary research with a political science theoretical perspective, using the historical institutionalism method, which seeks to elucidate the role played by institutions in shaping social and political outcomes. The information reinforces the need to deepen research and uncover uncomfortable truths about the MPF's actions during the civil-military dictatorship.

Keywords
Civil-Military Dictatorship. Federal Public Prosecutor's Office. Appointments. Control. National Information Service.

Introdução

No relatório final da Comissão Nacional da Verdade (CNV) encontra-se uma dura avaliação do Poder Judiciário no período da ditadura civil-militar de 1964-1985:

> […] em conjunto, as decisões do Poder Judiciário, quando do período ditatorial, refletem, muitas vezes, seu tempo e seus senhores; são expressões da ditadura e de seu contexto de repressão e violência. Os magistrados que ali estiveram – ou melhor, que ali permaneceram – frequentemente eram parte dessa conjuntura, inclusive porque, por meio da ditadura militar, foi-lhes garantido um assento naqueles tribunais. Quem quer que tenha sido nomeado para o STF, por exemplo, durante a ditadura, tinha clareza das circunstâncias a que estavam jungidos e quais votos eram esperados da sua lavra; sabiam da ausência de garantias dos magistrados; conheciam as reformas promovidas na composição e atribuições do tribunal; e, sobretudo, eram cônscios acerca de quem deveriam servir. Nesse contexto, conclui-se que a omissão e a legitimação institucionais do Poder Judiciário em relação às graves violações de direitos humanos, então denunciadas, faziam parte de um sistema hermético mais amplo, cautelosamente urdido para criar obstáculos a toda e qualquer resistência ao regime ditatorial, que tinha como ponto de partida a burocracia autoritária do Poder Executivo, passava por um Legislativo leniente e findava em um Judiciário majoritariamente comprometido em interpretar e aplicar o ordenamento em inequívoca consonância com os ditames da ditadura (Brasil, 2014, p. 957).

Bruno Lamenha Lins (2023), em sua pesquisa sobre a construção, trajetória e mudanças institucionais do Ministério Público de 1988, considera essas conclusões extensíveis ao sistema de justiça como um todo e, portanto, ao Ministério Público, cujas atividades funcionais à época eram, predominantemente, exercidas perante o Judiciário. O autor ainda chama a atenção para o fato de o Relatório quase não ter menções ao Ministério Público no regime de exceção.

Saulo Ramos, ministro da Justiça do governo Sarney, em artigo publicado em 2005, traz alguns elementos concretos da atuação tendenciosa do Ministério Público:

> Os militares abriam o IPM (Inquérito Policial Militar) e faziam barbaridades sustentadas pelo respaldo jurídico do respectivo Ministério Público. Depois, as peças do IPM eram remetidas à Justiça Comum (quando acabaram as auditorias de guerra) e caíam na mão do Ministério Público estadual, devidamente orientado e instruído pelo militar da área. Denúncias por ter assistido a filme da Checoslováquia, por ter lido um livro de conotações esquerdistas, por ser amigo de um primo de um sujeito que era parente de um comunista (Ramos, 2005).

Diante da lacuna historiográfica sobre a atuação do Ministério Público da União e dos estados no período da ditadura civil-militar, buscou-se organizar algumas informações de acesso e conhecimento público bem como documentos e depoimentos menos conhecidos, especificamente sobre o MPF, com o intuito de relacionar a escolha dos procuradores-gerais da República e dos procuradores da República no período de 1964-1985 com a atuação institucional de não questionamento sobre os atos praticados e as políticas adotadas pelo governo civil-militar. Buscou-se, ainda, mostrar como o ingresso na instituição passava pelo filtro da agência de inteligência do poder executivo, o Sistema Nacional de Informações (SNI).

Conforme registrado por Rogério Arantes (2002, p. 39), o procurador-geral da República foi "um agente importante na tentativa ambígua de *institucionalizar a revolução*, isto é, de governar não só pela força, mas também por meio da lei". Essa observação nos remete à noção de *força do direito*, de Pierre Bourdieu, segundo a qual o direito constitui um universo social específico, relativamente independente de pressões externas, "no interior do qual se produz e se exerce a autoridade jurídica, forma por excelência da violência simbólica legítima cujo monopólio pertence ao Estado e que se pode combinar om o exercício da força física" (Bourdieu, 1980, p. 211).

É uma pesquisa bibliográfica e documental jurídica com perspectiva teórica da ciência política, utilizando o método do institucionalismo histórico, que busca elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Apresenta as seguintes características: (i) define a relação entre as instituições e o comportamento individual em termos muito gerais; (ii) enfatiza as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições; (iii) privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas; (iv) explica a contribuição das instituições à determinação de situações políticas, sem desconsiderar a contribuição de outros fatores (Hall; Taylor, 2003, p. 4).

1 As escolhas para Procurador-geral da República

Com o golpe de 1964, o presidente da República Humberto de Alencar Castelo Branco nomeou o paraibano Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Mello como Procurador-Geral da República. Ele integrava o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e anteriormente exercera o mandato de deputado federal pela União Democrática Nacional (UDN). A sua nomeação foi feita de acordo com a Constituição de 1946, formalmente preservada, que previa a nomeação pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, dentre brasileiros maiores de 35 anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Permitia a demissão *ad nutum*.

Posteriormente ele foi nomeado ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), em cargo criado pelo Ato Institucional nº 2, de 17/10/1965.

Para o cargo vago de Procurador-geral da República o presidente Castelo Branco nomeou o mineiro Alcino Salazar, advogado e professor de direito no Rio de Janeiro, em 2/12/1965. Nessa data já havia sido promulgada a Emenda Constitucional nº 16, de 26/11/1965, que promoveu uma mudança institucional importante, ao instituir o controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos, atribuindo a legitimidade ativa exclusiva ao procurador-geral da República.

Esses dois procuradores-gerais atuaram, no caso Panair, dando respaldo ao governo. O fato é assim relatado na Linha do tempo (*slide 16*), (Brasil):

> Em 10 de fevereiro de 1965, a maior companhia aérea do país, concessionária da maior parte dos voos internacionais e nacionais, a Panair – cujos donos não eram favoráveis ao regime militar – tem sua licença de operação cassada, sem aviso prévio, por meio de um despacho do presidente da República, marechal Castello Branco. Cinco dias depois é decretada sua falência. Em maio, seus diretores impetram, no Supremo Tribunal Federal, o Mandado de Segurança nº 15.215, para que seja declarado nulo o ato impugnado e a companhia volte a explorar as linhas aéreas.
> Em setembro do mesmo ano, o procurador-geral da República Oswaldo Trigueiro opina, preliminarmente, no sentido de que os impetrantes são ilegítimos para representar a massa falida e, no mérito, pede a denegação, uma vez que o Mandado de Segurança não demonstrou a ilegalidade do ato impugnado que teria sido tomado em razão da expiração do prazo de concessão.
> No curso do processo, os impetrantes alegam o incidente de falsidade documental e sustentam que laudo pericial contábil apresentado no Mandado de Segurança e no Juízo da falência são diferentes. O então procurador-geral da República Alcides Salazar, em abril de 1966, durante o julgamento no Supremo Tribunal Federal, assevera que o processo de

> mandado de segurança não comporta controvérsia sobre matéria de fato e que o documento impugnado não é essencial para a solução da questão. Tanto o incidente de arguição de falsidade, quanto o mandado de segurança foram indeferidos pelo plenário do Supremo Tribunal Federal. A Comissão Nacional da Verdade concluiu que a companhia foi liquidada por motivos políticos e não financeiros.

O Caso Panair é também referido no artigo de Saulo Ramos como exemplo de atuação dos procuradores-gerais da República para favorecer o governo.

Pedro Franco (2002, p. 129-133) em "Anotações para a História: Procuradoria da República no Paraná" relata que, nessa procuradoria, o procurador-chefe Antônio Goes Ribeiro era um defensor ardoroso da "Revolução", como evidenciam expedientes e correspondências da época. Relata interferências do poder militar, como no episódio no ocorrido em dezembro de 1964, quando um agente do Departamento Federal de Segurança Pública (atualmente Polícia Federal) foi preso em flagrante, em Cascavel, com um avião bimotor carregado de contrabando procedente do Paraguai. Dias depois, o comando da 5ª Região Militar, em Curitiba, recebe o seguinte rádio, assinado pelo ministro da Guerra, general Costa e Silva: "Solicito seja informado Dr Antonio Ribeiro vg Procurador República vg presentemente essa (sic) cidade vg encontrar-se missão localizar contrabando vg piloto Henrique Bastos e avião aeroclube SP vg preso Cascavel vg devendo ser liberados". Essa mensagem "desencadeou uma penca de outros expedientes, todos assinados por oficiais de muitas estrelas que foram desabando uma a um na mesa do Procurador Antônio Ribeiro", que peticionou em juízo, obtendo o deferimento da liberação.

O subsequente procurador-geral da República, o paulista Haroldo Valladão, professor de direito, foi nomeado pelo presidente Costa e Silva, em 30/3/1967, e permaneceu até 13/11/1967, sendo substituído por Décio Miranda, no período de 24/11/1967 a 30/10/1969. Este foi nomeado ministro do Tribunal Federal de Recursos e, depois, ministro do STF. Décio Miranda era mineiro e advogado, tendo sido presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil.

Sobre esse período, reporta a Linha do Tempo (*slide* 18), (Brasil):

> A Constituição Federal de 1967 mantém a estrutura do Ministério Público (MP) prevista na Carta de 1946, retomando, inclusive, a garantia de vitaliciedade e inamovibilidade dos membros, aprovados em concurso de provas e títulos, após 2 anos de exercício, que haviam sido retiradas pelos Atos Institucionais nºs 1 e 2. No entanto, ao contrário da Constituição Federal anterior, o Ministério Público não possui título próprio, está em uma seção no capítulo sobre o Judiciário, estabelecendo que a organização do Ministério Público Federal seja feita por intermédio de lei ordinária.

> Essa Constituição sofre várias emendas por sucessiva expedição de atos institucionais (AIs), que servem de mecanismos de legitimação e legalização das ações políticas dos militares, dando a eles poderes extraconstitucionais. De 1964 a 1969, foram decretados 17 atos institucionais, regulamentados por 104 atos complementares.
> Em 17 de outubro de 1969, é outorgada a Emenda Constitucional nº 1. Essa emenda substitui a Constituição vigente e passa a vigorar como uma nova Carta. Mas, por não ter sido considerada legítima pelos juristas e pelo Supremo Tribunal Federal, foi mantida a Constituição de 1967, com alterações realizadas pela Emenda nº 1. No texto, o Ministério Público é situado na Seção VII no Capítulo "Do Poder Executivo", nos arts. 94 a 96, o que evidencia o propósito dos governantes de converter a Instituição em um dispositivo discricionário do governo. O cargo de procurador-geral da República (PGR) passa a ser de livre nomeação pelo presidente da República, excluindo a necessidade de aprovação pelo Senado Federal, e a ser privativo de brasileiro nato.

A atuação subserviente do Procurador-geral da República Décio Miranda está registrada no referido *site*. Trata-se do episódio ocorrido em julho de 1968, quando o ex-presidente Jânio Quadros, cujos direitos políticos haviam sido cassados em 1964, após voltar de uma viagem e fazer declarações à imprensa, é confinado por 120 dias em um hotel na cidade de Corumbá, porque o ministro da Justiça Gama e Silva:

> considera suas declarações uma ameaça à ordem e à paz pública e fundamenta sua decisão no art. 16, IV, c, do Ato Institucional nº 2 c/c art. 2º do Ato Complementar nº 1, ambos de 1965. A defesa interpôs recurso no Tribunal Federal de Recursos, que é indeferido. Impetra, no Supremo Tribunal Federal, o *Habeas Corpus* nº 46.118, sob a alegação, no mérito, de que os Atos Institucionais não estavam em vigor e de que a decisão ministerial violava direitos e garantias assegurados na Constituição de 1967 e na Declaração Universal dos Direitos do Homem.
> No julgamento, em outubro daquele ano, o procurador-geral da República Décio Miranda segue precedentes do Supremo, rebate os argumentos da defesa e afirma que o art. 173 da Constituição Federal dá sobrevida aos efeitos dos atos, ao afirmar que ficam aprovados e excluídos de apreciação judicial os atos praticados pelo Governo Federal com bases nos atos institucionais e complementares.
> O ministro Evandro Lins e Silva, em seu voto, afirma que os atos institucionais tiveram duração limitada e o fato atribuído ao ex-presidente Jânio Quadros foi praticado após o fim do período de vigência da legislação excepcional, não sendo cabível, portanto, a aplicação da medida de segurança de domicílio forçado. Ademais, o texto constitucional é claro ao afirmar que aprova e exclui de apreciação judicial os atos praticados durante a vigência das normas excepcionais e não os atos futuros.
> Após debates, a tese do procurador-geral da República foi vencedora e o *habeas corpus* denegado (Linha do Tempo, *slide* 19). (Brasil).

Outro episódio referido é a propositura, em 2/6/1969, da Ação Penal nº 168, contra o ex-presidente da República João Goulart e outros, pela prática de crimes militares e de crimes contra o Estado e a ordem política e social, com base em um inquérito policial militar. Ao analisar os autos, o procurador-geral da República sustenta que:

> em face do Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965; e do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, que fizeram cessar o foro por prerrogativa de função aos que tiveram seus direitos políticos suspensos, como o ex-presidente e a maioria dos indiciados –, a competência para processar e julgar os crimes de subversão e corrupção é do Superior Tribunal Militar. Em relação a dois ex-ministros indiciados, o PGR requer o arquivamento do processo, haja vista não ter encontrado provas de seus prováveis delitos.
> Em 24 de maio de 1972, o plenário do Supremo Tribunal Federal, em conformidade com o parecer do procurador-geral da República, manda arquivar o *processo e remete os autos ao Superior Tribunal Militar* (Linha do Tempo, *slide* 20). (Brasil).

Mas uma atuação anterior, de relevante consequência, foi esquecida. O deputado federal pelo MDB do estado da Guanabara, Márcio Moreira Alves, fez um discurso na Câmara protestando contra o fechamento da Universidade Federal de Minas Gerais e a invasão da Universidade de Brasília, ocorridos no dia 30 de agosto de 1968, bem como conclamando o povo a não participar dos festejos da Independência do Brasil. Apoiado em parecer do ministro da Justiça Gama e Silva e invocando o artigo 151 da Constituição de 1967, o Procurador-geral da República Décio Miranda pediu ao STF a cassação do mandato por "uso abusivo do direito de livre manifestação e pensamento e injúria e difamação das Forças Armadas". O STF decidiu ser necessária prévia autorização da Câmara. Negada a autorização, no dia 13 de dezembro de 1968, foi editado o Ato Institucional nº 5 (Fernandes, 2004, p. 218-219).

O terceiro presidente militar, Emílio Garrastazu Médici, foi quem nomeou, como procurador-geral da República, o professor de direito amazonense Francisco Xavier de Albuquerque, que permaneceu de 6/11/1969 até 18/4/1972, quando passou a ministro do STF.

Sobre sua nomeação Xavier de Albuquerque rememora:

> Eu era amigo do ministro Alfredo Buzaid que acabava de ser nomeado ministro da Justiça. (...) Ele me foi muito útil mais de uma vez. Então éramos conhecidos, éramos amigos, mais que conhecidos, éramos amigos. E houve a mudança da direção nacional do Brasil com a investidura como presidente, do General Emílio Médici, que o nomeou ministro da Justiça. Então, o Buzaid sugeriu ao presidente Médici a minha nomeação como

> Procurador-Geral da República. E assim se deu. (MPF, entrevista a José Walter Nunes, em 31 mar. 2005).

Antes disso, ele era ministro do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), na classe de advogados. Havia sido indicado pelo STF, em meados de 1968. Da lista tríplice encaminhada ao presidente Costa e Silva seu nome foi escolhido.

Para suceder a Xavier de Albuquerque na PGR, Médici nomeou o paulista, professor de direito José Carlos Moreira Alves, que era o chefe de gabinete do Ministro da Justiça Alfredo Buzaid. Ele exerceu o cargo de 18/4/1972 até 18/7/1975. Foi o procurador-geral da República que mais parlamentares processou com base no AI-5 e na Lei de Segurança Nacional (*apud* Lins, 2023, p. 229).

Henrique Fonseca de Araújo, procurador-geral da República de 10/7/1975 a 14/3/1979, nomeado pelo presidente Ernesto Geisel, era notoriamente partidário do golpe de 1964. Gaúcho, professor de direito, nas palavras de seu filho Ernesto Araújo, ministro das Relações Exteriores no governo Bolsonaro, "ele não apenas apoiou a 'revolução de 1964' em primeira hora, mas chegou até a apresentar-se em um quartel para pegar em armas contra Brizola...". Ainda, segundo Araújo, o pai como procurador-geral da República "atuou contra Lula, então sindicalista, por considerar ilegal a 'politização' das greves no ABC paulista, que tinham como notório objetivo desafiar e enfraquecer o já cambaleante regime militar" (*apud* Oliveira, 2019).

Alcançou destaque, na época, seu parecer contrário ao mandado de segurança impetrado pelo jornal "O São Paulo", da Cúria Metropolitana de São Paulo, contra a censura prévia a que estava submetido. O jornal, dirigido pelo arcebispo Dom Paulo Evaristo Arns, denunciava os atentados aos direitos humanos no Brasil e em países vizinhos. Tinha grande capilaridade por ser distribuído nas igrejas e comunidades eclesiais de base da região.

Em 1977, a então procuradora da República Eliana Calmon, lotada na Subprocuradoria-Geral da República, conta que redigiu parecer favorável a um mandado de segurança dos estudantes contra a invasão da UnB por policiais. Henrique Fonseca de Araújo, não aprovou e ela reagiu: "Se o sr. quiser assinar, o sr. assine. Eu não assino". Esse episódio, ao que consta, incentivou-a a prestar concurso para o cargo de juiz federal, em 1979, no qual foi aprovada (Cantanhêde, 2011). Na nova carreira chegou à ministra do Superior Tribunal de Justiça.

Aristides Junqueira Alvarenga, que ingressou no MPF no segundo concurso público (1973) e, em 1989, assumiu o seu primeiro mandato como PGR, esclarece a respeito dessa insatisfação externada pela procuradora:

> A lei de mandado de segurança, que é de 1951, ela diz que a intervenção do Ministério Público é obrigatória em qualquer mandado de segurança. Ele tem que opinar ou pela concessão do mandado de segurança, ou pela denegação, mas como Ministério Público, ou seja, imparcialmente, como *custos legis*. A lei foi cumprida, então vou opinar sob essa ótica. Recebemos uma comunicação, se não me engano em 1975 ou 74, do Procurador-Geral da República de então, que dizia o seguinte: em mandado de segurança, o procurador da República tem que opinar a favor da autoridade coatora (MPF, entrevista a José Walter Nunes, em 26 nov. 2004).

Um outro depoimento nesse sentido é o de Edylceia Tavares Nogueira de Paula, também do segundo concurso:

> (...) quando eu cheguei a Brasília, eu era subordinada, digamos assim entre aspas, a uma Subprocuradoria Geral da República. Então os meus pareceres eram subscritos por um Subprocurador-Geral da República. Cargo em comissão. Não era cargo de carreira. Eu era concursada e o meu parecer era submetido ao cargo em comissão (MPF, entrevista a Teresa Paiva-Chaves, em 29 nov. 2004).

Para melhor compreensão dos depoimentos das procuradoras Eliana e Edylceia, necessário explicar que a Lei nº 33, de 13 de maio de 1947, que criou o Tribunal Federal de Recursos, dispôs que funcionaria "em comissão um subprocurador-geral da República, escolhido pelo presidente da República entre os procuradores da República, com mesmas prerrogativas e atribuições legais do procurador-geral da República". O número de cargos cresceu gradativamente: em 1960, passou para dois; em 1966, para cinco; em 1979, para nove; em 1984, chegou a 15. A partir de 1987 é que houve um aumento para 40 cargos, e todos eles se tornaram de provimento efetivo.

O piauiense Firmino Ferreira Paz foi procurador-geral da República de 15/3/1979 a 11/6/1981, nomeado pelo presidente Figueiredo, que depois o nomeou para o STF.

É interessante observar que este procurador-geral da República era oriundo do próprio MPF e que, anteriormente, enquanto advogado, patrocinou um dos poucos mandados de segurança impetrados contra o presidente da República Ernesto Geisel, especificamente o Decreto nº 74.846, de 6/11/1974, que define a situação funcional de servidores da Caixa de Crédito Cooperativo, transformada em Banco Nacional de Crédito Cooperativo, admitidos até sua organização sob a forma de sociedade anônima, e dá outras providências.

Fechando o ciclo da ditadura civil-militar, o presidente Figueiredo nomeou o paraense Inocêncio Mártires Coelho, procurador-geral da República, de 11/6/1981 a 15/3/1985.

Em entrevista concedida em 2005, ele conta que ingressou no MPF no terceiro concurso, em 1974:

> Tomamos posse em 1975. Paralelamente a estas atividades como servidor requisitável, eu fui consultor jurídico no Ministério da Previdência e Assistência Social, o primeiro consultor do Ministério. O Ministério havia sido recém-criado pelo desmembramento do Ministério do Trabalho. E, depois, como assessor jurídico na Presidência da República, no Gabinete Civil da Presidência da República, onde tive a oportunidade e o privilégio de conviver e aprender com o ministro Golbery do Couto e Silva, de quem fui assessor no Palácio, e me transformei depois num amigo (...) nessa oportunidade, eu tive, aprofundei a aproximação, por exemplo, com o senador Petrônio Portela que juntamente com o Golbery e outras figuras estavam preparando a abertura política. É dessa época a elaboração da Lei da Anistia, da qual eu tive o privilégio de participar com assessoramento jurídico. Não como formulador, porque essa formulação estava para as instâncias mais elevadas (MPF, entrevista concedida a José Walter Nunes, em 17 mar. 2005).

Sobre Golbery do Couto e Silva afirmou que compartilhavam:

> um ambiente de convívio e de diálogo enriquecido, nos finais de semana, por reuniões que fazíamos no sítio para ouvir música, apreciar um churrasco ou tomar um uísque. Em suma, dar expansão as nossas inquietações e as nossas perplexidades, porque não dizer, também, aos nossos anseios de abertura política e de redemocratização do país. Sem nenhum alarde. Sem nenhuma tentativa de atrair foco. Era um trabalho silencioso, mas um trabalho que ele sabia necessário. E que, infelizmente, para ele, frustrou-se com o episódio do Rio Centro, quando ele deixa o Governo e declara isso ele declarou para mim, eu revelo agora, talvez pela primeira vez: "Este cadáver talvez ainda venha a feder nos palanques da oposição. Não há mais o que eu fazer aqui. Espero que a abertura prossiga" (MPF, entrevista concedida a José Walter Nunes, em 17 mar. 2005).

Quando Golbery saiu, Inocêncio já assumira a PGR, porém admite:

> (...) mesmo depois de ter sido Procurador-Geral da República, eu não me desliguei do Palácio. Porque o Procurador-Geral da República, àquela época, era titular de um cargo de confiança do Presidente da República e tinha uma participação intensa nas tomadas de decisão (MPF, entrevista concedida a José Walter Nunes, em 17 mar. 2005).

A propósito das nomeações dos PGR, Edylceia Tavares Nogueira de Paula, ressalta que:

> Naquela época, o Procurador-Geral era escolhido livremente pelo Presidente da República. Isso já era um grande problema, porque o Procurador-Geral não era subordinado, mas se sentia na obrigação de não discordar, porque ele queria chegar ao Supremo, porque a Procuradoria Geral da República era um degrau para o Supremo Tribunal Federal.

> Sempre foi assim. Foram poucos aqueles que não chegaram lá. E isso influenciava muito as decisões do Procurador-Geral. Ele não tinha uma independência constitucional. Tinha uma independência institucional, que nem sempre pode ser exercida, se não houver a Constituição. E isso criava muito problema. (MPF, entrevista a Teresa Paiva-Chaves, em 29 nov. 2004).

Até 1973, quando foram empossados os primeiros 32 procuradores da República aprovados em concurso público, a nomeação era discricionária. O depoimento que segue, do subprocurador-geral da República aposentado Volney Collaço de Oliveira, ilustra como isso acontecia:

> O primeiro procurador da República aqui em Santa Catarina foi posteriormente ministro do Tribunal de Recursos1 que funcionava no Rio, foi Vasco Henrique D'Ávila. O segundo foi Abelardo Gomes. Fui o terceiro em Santa Catarina. (...) O procurador geral na época era muito meu amigo, o Evandro Lins. Aí eu disse: Evandro, como vou fazer? Ele disse: Você quer ficar em Santa Catarina, vou botar você em Santa Catarina. Eu queria porque já estava aqui, tinha sido deputado 12 anos. E fiquei como procurador da República por mais de 10 anos. (MPF, 2018, depoimento a Lucenio Zanoni da Rocha e Cida Sell, nov. 2005).

Volney, porém, não ficou sozinho. Pediu ao governador do estado Ivo Silveira que cedesse um promotor público para ajudá-lo. Foi indicado Napoleão Xavier do Amarante que, anos depois, foi nomeado para o Tribunal de Justiça numa vaga do Ministério Público e chegou a ser presidente do tribunal.

A ampla discricionariedade do presidente da República para nomear o procurador-geral da República e os procuradores da República, além da vinculação administrativa do órgão ao Ministério da Justiça eram mecanismos de controle da atuação dos membros do MPF pelo Poder Executivo úteis aos objetivos do projeto político dos militares, de modernização do País para ingresso no sistema capitalista mundial, em conformidade com a Doutrina da Segurança Nacional, forjada na Escola Superior de Guerra (ESG) expressa no binômio de Segurança e Desenvolvimento.

O princípio nº 1 da ESG afirma que:

> "A Segurança Nacional é uma função mais do Potencial Geral da Nação do que de seu Potencial Militar."

[1] Tribunal Federal de Recursos, criado pela Constituição de 1946 para o julgamento de ações em que constasse, como interessada, a União, ressalvada a competência da Justiça Eleitoral e da Justiça Militar. Extinto pela Constituição de 1988, os seus ministros passaram a integrar o recém-criado Superior Tribunal de Justiça (STJ). Em lugar do TFR foram criados cinco Tribunais Regionais Federais (TRF).

> Este princípio significa que o caminho para se conquistar a Segurança Nacional consiste em se promover o desenvolvimento geral da Nação, expressão que compreende três aspectos: Demográfico, Econômico e Financeiro. O aspecto demográfico inclui número, físico, cultural e moral; o econômico abrange produção, distribuição e consumo e o financeiro controla o mercado interno e externo de moedas.
> A aceitação deste princípio conduz logicamente à aceitação do seguinte corolário:
> "Os órgãos responsáveis pela Segurança Nacional têm o dever de zelar pelo desenvolvimento do potencial geral da Nação."
> Desse corolário é que decorre o direito das Forças Armadas intervirem, por meio dos órgãos apropriados (o Estado-Maior das Forças Armadas), no processo do desenvolvimento do potencial geral da Nação (*apud* LAGÔA, 1983).

2 Enfim, o concurso público para ingresso na carreira do MPF!

Para melhor entendimento da relevância desse fato, cabe rememorar que a primeira Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, não tratou do Ministério Público como instituição. O procurador-geral da República era escolhido entre os ministros do STF. A institucionalidade fora objeto do Decreto nº 848, de 11/10/1890, que organizou a Justiça Federal e do Decreto nº 1.030, de 14/11/1890, que organizou a Justiça do Distrito Federal, de forma análoga. O primeiro decreto estabeleceu que, em cada seção da justiça federal, haveria um procurador da República, nomeado pelo presidente da República por quatro anos. Tinha como atribuição atuar nos processos criminais e cíveis sob a jurisdição federal. Nos processos cíveis promovia "o bem dos direitos e interesses da União" (artigo 24, c).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, colocou o Ministério Público no plano constitucional ao dedicar-lhe o Capítulo VI. Trouxe pela primeira vez, as normas do concurso público para os membros do MPF e fixou garantias de estabilidade no cargo. Para os juízes federais não havia concurso; eles eram indicados pela Corte Suprema e nomeados pelo presidente da República. Todavia, não foi realizado concurso para o MPF. Portanto, os procuradores da República continuaram sendo aqueles que haviam sido indicados até julho de 1934.

A Constituição seguinte, outorgada em 10 de novembro de 1937, marcou o início do Estado Novo e consolidou os poderes ditatoriais de Getúlio Vargas. Extinguiu

a Justiça Federal perante a qual os membros do MPF atuavam[2]. Entretanto, a instituição não foi extinta, pois os Decretos nº 848 e 1.030 continuaram em vigor. Artigos esparsos da Carta trataram apenas da livre escolha e demissão do PGR, competência do STF para processá-lo e julgá-lo e participação do Ministério Público nos tribunais pelo quinto constitucional.

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, não recriou a Justiça Federal, mas voltou a dar relevo à instituição do Ministério Público, conferindo-lhe título próprio. Previu a organização do Ministério Público da União e dos Estados e como, de praxe, a escolha do procurador-geral da República. Atribuiu à instituição a representação da União, fixou as regras de ingresso na carreira sob concurso, assegurando a estabilidade e a inamovibilidade, bem como instituiu o princípio da promoção de entrância a entrância.

A Lei n° 1.341, de 30 de janeiro de 1951, foi a primeira Lei Orgânica do MPU. Estabeleceu que os órgãos do MPU na justiça comum, na militar, na eleitoral e na do trabalho são independentes entre si, no tocante às respectivas funções (artigo 1º, parágrafo único); os cargos, salvo os de procurador-geral, serão providos em caráter efetivo constituindo carreiras (artigo 2º); e que o ingresso nos cargos iniciais das carreiras far-se-á mediante concurso de provas e títulos (artigo 3º). Regulou as carreiras dos procuradores da República como advogados da União na Justiça Comum estadual nas capitais (artigo 37, caput), os quais podiam delegar poderes aos Promotores Públicos do interior para o funcionamento em qualquer ato processual no território da comarca (artigo 37, XXI); bem como dos Promotores Militares (artigos 56 a 60) e dos Procuradores do Trabalho (artigos 66 a 71).

Em 1965, a Justiça Federal foi recriada pelo AI nº 2, para servir aos propósitos de outra ditadura. Tal como em 1937 os juízes eram designados, não concursados. Foram suspensas as garantias de vitaliciedade e inamovibilidade dos juízes: poderiam ser demitidos, removidos, postos em disponibilidade ou aposentados, se demonstrassem incompatibilidade com os objetivos da Revolução (artigo 14, parágrafo único). A competência da Justiça Federal foi definida em razão da pessoa - União ou entidade autárquica; em razão da matéria - direito marítimo, de navegação aérea, direito de greve e os crimes contra a organização do trabalho; ou da natureza da causa - os mandados de segurança e habeas corpus contra autoridades federais. A estruturação do MPF para atuar perante da Justiça Federal

[2] Art 185 - O julgamento das causas em curso na extinta Justiça Federal e no atual Supremo Tribunal Federal será regulado por decreto especial que prescreverá, do modo mais conveniente ao rápido andamento dos processos, o regime transitório entre a antiga e a nova organização judiciária estabelecida nesta Constituição.

seguiu o modelo da designação e mais fortemente sua dependência ao Poder Executivo, como órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

A Constituição de 1967, em vigor a partir de 15 de março de 1967, colocou o Ministério Público como Seção no Capítulo do Poder Judiciário da União e manteve as regras gerais anteriormente vigentes. Como a Lei nº 1.341, de 1951, guardava compatibilidade com a as normas da Constituição de 1967, ela continuou em vigor.

Eram os anos de chumbo. A Emenda Constitucional nº 1, promulgada em 17 de outubro de 1969, durante o governo do militar Artur da Costa e Silva, conhecida informalmente como Constituição de 1969, renovou o texto da Constituição de 1967. No tocante ao Ministério Público da União a regra do concurso foi mantida, mas a nomeação do procurador-geral da República deixou de ser submetida ao Senado. Mazzilli (2001, p. 62) observa que "houve notável crescimento das atribuições do Procurador-geral da República porque nomeado e demitido livremente pelo presidente da República".

O histórico da organização e das atribuições do MPF a partir de 1890 mostra que os membros eram nomeados por indicação para exercer a defesa judicial da União. Nesse mister, à época, entendia-se não caber a invocação de independência funcional[3]. Dessa forma, acumulando funções de persecução criminal e de advocacia do governo, "o alinhamento ao regime constituía quase que uma vocação institucional do Ministério Público brasileiro" (Lins, 2023, p. 237).

Não há notícia de realização de concursos públicos para provimento dos cargos de procurador da República, sob a égide das Constituições de 1946 e 1967. Coube ao procurador-geral da República Xavier de Albuquerque promover o primeiro deles. Em julho de 1970 enviou um ofício ao presidente Emílio Médici com o pedido de reestruturação da instituição. A solicitação foi encaminhada pelo ministro da Justiça Alfredo Buzaid, ao Congresso Nacional, em setembro daquele ano, onde tramitou na Câmara dos Deputados como "Projeto de lei nº 2.296/70" prevendo a criação de cargos para procuradores da República de 3ª, 2ª e 1ª categorias – esse o último grau da carreira. Revisado pelo Senado Federal, o documento foi sancionado pelo presidente da República e transformado na Lei nº 5.639, de 3 de dezembro de 1970. Para regulamentar o certame, foi expedido o Decreto nº 68.828, de 29 de junho de 1971, definindo que o concurso seria de provas e títulos, válido por três anos, com provas escritas e orais de caráter eliminatório.

[3] A tese da independência funcional da advocacia pública só passa a ser sustentada a partir da Constituição Federal de 1988. Nesse sentido, consultar Ferreira Neto, Diogo de Figueiredo (2010).

Os participantes deveriam ser bacharéis em direito com mais de quatro anos de prática forense e idade máxima de 35 anos. Para funcionários públicos o limite de idade era de 45 anos.

O pedido da inscrição preliminar admitia o/a candidato/a à prestação das provas escritas. Obtida a aprovação, necessário realizar a inscrição definitiva que habilitava para a prestação das provas orais e ao julgamento dos títulos. Três requisitos eram muito relevantes: Certidão negativa dos distribuidores criminais dos lugares em que a pessoa residira nos últimos cinco anos; folha corrida e indicação de até cinco pessoas de reputação ilibada, preferentemente ligadas aos meios jurídicos e forenses, que pudessem prestar informações sobre a idoneidade moral.

3 O controle ideológico

O primeiro concurso público aconteceu em 1972 e o segundo, em 1973. O terceiro em 1974, sendo presidente o General Ernesto Geisel. Neste, pelo menos três candidatos aprovados nas provas escritas receberam comunicação de que não poderiam prosseguir nas provas orais e de títulos. Foi o caso do candidato Rui Sulzbacher que recebeu, em 18 de novembro de 1974, ofício nº G/535 subscrito pelo Secretário do Concurso, nos seguintes termos:

> De ordem, na forma do art. 99, parágrafo único do Regulamento aprovado com o Decreto nº 68.828, de 29 de junho de 1971, comunico a V.Sa. que o Exmo. Sr. Procurador-Geral da República indeferiu, por despacho desta data, o seu pedido de inscrição definitiva ao Concurso para Procurador da República de 3ª Categoria (Ricupero, 1974).

Os pedidos de inscrição definitiva eram examinados por uma Comissão Especial, designada pelo procurador-Geral da República e constituída por um subprocurador-geral e dois procuradores da República. A Comissão Especial sindicava a vida pregressa dos candidatos e opinava conclusivamente, segundo deliberação tomada em sessão secreta, pelo, deferimento ou indeferimento das inscrições, cabendo a decisão ao procurador-Geral da República.

O indeferimento não foi inusitado. Rui tivera a sua inscrição liminarmente negada no concurso do Ministério Público Estadual do Rio Grande do Sul no início de 1974. No mesmo ano, no concurso de juiz adjunto, tendo passado nas provas escrita e oral foi reprovado no exame psicotécnico.

Era evidente que os indeferimentos e reprovação tinham a ver com sua prisão dez anos antes, no dia 1º de junho de 1964, quando adentrava a Faculdade de Direito

da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, às 19 horas, início das aulas. Dois agentes da Delegacia da Ordem Política e Social (DOPS) lhe deram voz de prisão, levaram-no à Casa do Estudante Santa-Cruzense (CESC) onde morava, no Bairro Bom Fim, em Porto Alegre. Procederam a uma revista no seu quarto. Encontraram o que, na época, se chamava de "farto material subversivo": livros de literatura russa e o pior, um livro intitulado "Memórias Póstumas de Brás Cubas". Foi levado à sede do DOPS com seu colega de quarto e o diretor da Casa. Submetidos à tortura, a liberação ocorreu no dia 5, graças à intervenção do deputado Siegfried Heuser[4], nascido no município gaúcho de Santa Cruz do Sul e patrono da casa do estudante santa-cruzense (Sulzbacher, 1964).

No concurso de procurador da República, Rui Sulzbacher conseguiu reverter o indeferimento graças à intervenção de Osvaldo Flávio Carvalho Degrazia[5] que tinha excelentes ligações com as altas esferas de poder. Consta que o General Heraldo Tavares Alves, que em 1984 viria a ser Comandante do 1º Exército, pode ter auxiliado.

Curiosamente, um outro candidato desse concurso, Inocêncio Mártires Coelho, futuro procurador-geral da República, ex-presidente do Diretório Acadêmico da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Pará, tendo sido preso em 1964, fez o seguinte comentário a respeito dos requisitos abonatórios para a inscrição definitiva:

> Eu, por exemplo, só pude fazer concurso para procurador da República em 1974. Durante dez anos, fiquei absolutamente inviabilizado porque os registros existentes nas enquetes policiais militares desabonavam a conduta daqueles que haviam desenvolvido atividade política. Foram alguns anos de restrição e paralelamente a estes anos de restrição, eu desenvolvia minhas atividades possíveis aqui na Universidade de Brasília, sob a generosa proteção do Professor Roberto Vieira Filho, que à época era o coordenador do Instituto de Ciências Humanas e me acolheu aqui, como estudante, e me possibilitou fazer estudo de pós-graduação. Então a

4 Siegfried Heuser era uma liderança do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Possuía boa relação entre os políticos do partido e era uma figura considerada mais moderada, aceitável para o regime ditatorial (Guimarães, 2019, p. 4).

5 Nascido em Itaqui, no Rio Grande do Sul, onde foi vereador, veio para Brasília em 1966. Advogado, um dos sócios fundadores do Instituto dos Advogados do Distrito Federal, ingressou na carreira do MPF, em 29/10/1969, no cargo de procurador da República de 3ª Categoria. Em 17/03/1988 foi promovido, por merecimento, ao cargo de procurador da República de 1ª Categoria. Antes disso, como procurador da República de 2ª Categoria ocupou o cargo em comissão de Subprocurador-Geral da República, com assento no Tribunal Federal de Recursos. Faleceu em 13 de janeiro de 2009.

> militância política teve as suas consequências (MPF, entrevista para José Walter Nunes, 17 mar. 2005).

Não ficou claro em sua entrevista se ele tentara fazer os dois primeiros concursos e fora barrado. O fato é que em 1974 ele estava nas boas graças dos militares, pois era assessor jurídico no gabinete do General Golbery do Couto e Silva, chefe da Casa Civil, que idealizou o SNI, criado pela Lei nº 4.341 em 13 de junho de 1964, e o dirigiu até 1967.

Nos termos do artigo 2º da lei de criação, o órgão tinha por finalidade "superintender e coordenar, em todo o território nacional, as atividades de informação e contrainformação, em particular as que interessem à Segurança Nacional". Nas palavras da jornalista Ana Lagôa (1983, p. 27): "Dizer hoje, exatamente, tudo o que o SNI faz é impossível, pois suas atividades, por essência, são 'secretas'".

O procurador da República Rui Sulzbacher, em 1997, protocolou requerimento à Subsecretaria de Inteligência da Presidência da República sobre registros a seu respeito. Obteve como resposta certidão contendo os dados relativos à sua pessoa, existentes naquele órgão, abrangendo registros de 1964 a 1981. Consta da certidão que:

> Em 64, quando estudante de Direito na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (URGS), revelava ser adepto fervoroso do Marxismo. Era dono da revista "CUBA" e trabalhava na Cia. T. Janer, onde possuía um jornal mural para conscientização dos colegas de serviço.
> Em 01 JUN 64, foi preso pelo DOPS à porta da Faculdade de Direito, tendo prestado declarações e sido liberado no dia 05nJUN. Naquela ocasião, alegou ter sido preso sob a acusação de que era comunista, o que refutava violentamente, pois segundo declarou, "nunca fora simpatizante de tal regime". Declarou ainda que era apolítico e que nos recentes acontecimentos político-sociais ocorridos no Brasil, não havia exercido nenhuma atividade, pois se manteve trabalhando.
> Após 66, afastou-se das atividades estudantis (passeatas e comícios dentro da Universidade). Em 69, formou-se em Direito, passando a exercer suas atividades profissionais em Porto Alegre e, posteriormente, em Itaqui/RS.
> Em FEV 73, requereu atestado do DOPS para fins de concurso público para a função de Juiz Adjunto do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Na oportunidade, o "DCI/DOPS" informou que o requerente registrava antecedentes desabonadores e desaconselhou a concessão do pedido. Posteriormente, o requerente solicitou o cancelamento de Notas ao Secretário de Segurança do Rio Grande do Sul que em JUN 74 foi autorizado (Brasil, 1998).

Uma informação de 1980 expedida pela Agência de Porto Alegre do SNI traz os registros ali existentes que, no geral coincidem com o que consta da certidão antes transcrita, mas traz registros posteriores. Leia-se:

> 5. Em 00 JAN 74 – A APA/SNI, em atendimento a solicitação da Procuradoria-Geral da Justiça/RS, tendo em vista os registros existentes nesta Agência e OI da Área, emitiu parecer contrário ao aproveitamento do nominado para o Ministério Público.
> 6. Em 01 JUN 74: o nominado, que possuía na SSP/RS o registro "preso pelo DOPS/RS, após a REV 64, sendo recolhido a 02 JUN 64 e liberado a 05 JUL 64", tendo solicitado cancelamento de notas, foi ouvido no DOPS/RS, ocasião em que declarou-se apolítico e refutou as acusações de ser comunista.
> 7. Em 07 JUN 74 – O Secretário de Segurança Pública/RS, deferindo solicitação do nominado, autorizou o cancelamento de notas.
> 8. Em 19 AGO 74 – o III Ex informou: "o nominado é candidato ao Concurso Público para provimento do cargo de juiz-adjunto do Tribunal de Justiça/RS.
> 9. Em 18 OUT 74 – A APA/SNI difundiu à AC/SNI os registros existentes sobre o nominado, cogitado para Procurador da República, de 3ª Categoria (Brasil, 1980).

Observa-se que o cancelamento de notas determinado pela Secretaria de Segurança Pública não afetou a continuidade de difusão dos registros pelo SNI, mas no caso do concurso para o MPF eles acabaram sendo desconsiderados, em razão de intervenção de pessoas influentes. Todavia a certidão da Casa Militar revela que o passado continuava nos registros e a ele se acrescentava outro, referente à atuação do referido procurador, na Procuradoria da República do estado de Santa Catarina, onde iniciara suas funções em 1976. Isso porque ele buscava apurar notícias de arbitrariedades (eufemismo para torturas) atribuídas a policiais federais. A certidão reportou-se a Relatório do Superintendente Regional da Polícia Federal, datado de 10 de março de 1980, onde consta que a Superintendência estava sendo "pressionada, desprestigiada e até mesmo desmoralizada" e rememorou o episódio da prisão pelo DOPS, para concluir que Rui Sulzbacher, na condição de procurador da República, estaria tendo "a facilidade de 'revanche'". O Superintendente pediu ao Coordenador Central Judiciário do Departamento de Polícia Federal que, após aprovação do Diretor Geral fosse feita uma representação ao PGR, na época Firmino Ferreira Paz, e dado conhecimento ao ministro da Justiça (Brasil, 1980).

A atuação ministerial acabou sendo questionada no Habeas Corpus nº 4.784-SC impetrado perante o TFR por um advogado de peso, o ex-procurador-geral da República Henrique Fonseca de Araújo. Mas foi negado, à unanimidade, na esteira do voto do relator, Ministro Peçanha Martins. O recurso ordinário ao STF, n 58.849-

2, foi improvido, também de forma unânime, em 12 de maio de 1981, sendo relator o Ministro Moreira Alves. No relatório consta o inteiro teor do acórdão recorrido, do qual transcreve-se o excerto final:

> (...), o Dr. Rui Sulzbacher, não monopolizou, como quer fazer crer a impetração, a tarefa investigatória. Determinou a abertura de inquérito policial, a realização de diligência preliminar, como mesmo diz na promoção a fls. 100 (...); e o envio dos autos, uma vez ultimada a tarefa, ao órgão acusatório, para ulterior manifestação sua. Tudo está correto. Inexiste qualquer ato de ilícita coação (STF, 1981).

As fontes documentais e testemunhais apresentadas neste artigo são exemplos de muitas outras situações que permanecem na memória das pessoas afetadas e que provavelmente deixarão de ser publicizadas. Os/as membros/as que ingressaram até o quarto concurso público, em 1984, mas sobretudo até o terceiro, tinham consciência que seus superiores eram pessoas que ali estavam com o consentimento do regime militar. A inércia ou o colaboracionismo fazia parte do "contrato". Entretanto, à medida que o número de integrantes concursados foi crescendo, formou-se o grupo dos que não queriam ser omissos. Isso não quer dizer que todos/as os/as concursados/as fossem contrários/as à ditadura ou à "Revolução" ou que todos os que haviam sido designados não tivessem preocupações com desmandos administrativos e restrições aos direitos de livre manifestação e expressão do pensamento.

No grupo "progressista" destacou-se o procurador Pedro Jorge de Melo e Silva. Ele ajuizou, em 1981, ações penais relativas a fatos ocorridos entre os anos de 1979 e 1981, na cidade de Floresta, em Pernambuco. Servidores públicos, empregados do Banco do Brasil e fazendeiros, entre outros, efetuaram operações fraudulentas de empréstimo no Banco do Brasil para plantação de mandioca e, depois, alegando perda devido à seca, receberam o seguro do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária (Proagro). O desvio, atualmente, equivaleria a R$ 30 milhões de reais. Entre os réus havia um major da Polícia Militar e um candidato a deputado estadual. Pedro Jorge passou a receber ameaças e, mesmo tendo sido afastado do caso, foi assassinado, em março de 1982. O presidente da República era o General João Batista Figueiredo (1979-1985).

Colegas recebiam ameaças, veladas ou explícitas, encontravam obstáculos diversos para o exercício de suas funções ou recebiam por agrados aparentemente justificados no interesse público. Exemplo dessa alternativa consistia em convidar magistrados federais e membros do MPF para conhecer as grandes obras do projeto desenvolvimentista da ditadura civil-militar, sobre as quais havia ou haveria questionamentos em juízo, a exemplo das obras da Usina Hidrelétrica de

Itaipu, antes de ser inaugurada em 1984, e da Usina Nuclear 1 de Angra dos Reis, antes de entrar em operação em 1985. Eram visitas dirigidas, em que só era mostrado o lado positivo de obras para as quais, à época, não havia sido feito o estudo de impacto ambiental. Embora a Lei Federal n° 6.938, de 1981, tenha instituído a Política Nacional do Meio Ambiente, a regulamentação só ocorreu em 1983, complementada com a Resolução n° 1 do Conselho Nacional do Meio Ambiente, em 1986. Na visita a Itaipu, foi destacado o cuidado no salvamento dos animais silvestres na área de inundação, mas nenhuma menção "à remoção e confinamento dos Guarani numa exígua faixa de terra à beira do lago de Itaipu, sem qualquer paridade em tamanho e condições ambientais com o território ocupado anteriormente, o que também violava a legislação indigenista vigente" (CNV, vol. II, p. 219).

Considerações finais

O relato sobre as escolhas do procurador-geral da República no período 1964-1985, ainda que sucinto, evidenciou que as três primeiras nomeações foram feitas em conformidade com o que dispunha a Constituição brasileira de 1946, reconhecida como democrática. As demais foram sob a égide das Constituições de 1967 e 1969, que previam os mesmos requisitos, exceto o de que deveria recair em brasileiro nato. Todos os escolhidos eram advogados e/ou professores de direito, ou seja, portadores de notório saber jurídico. Dentre eles, apenas dois pertencentes à carreira do Ministério Público. A escolha, no âmbito da discricionariedade do presidente da República, se fosse objeto de pesquisa mais aprofundada, revelaria identificação ideológica dos escolhidos, em maior ou menor grau, com o projeto autoritário dos governos militares. Em alguns casos, o texto registrou essa vinculação. Inclusive, a partir de 1969, a aprovação pelo Senado deixou de ser necessária. Observa-se, assim, um campo jurídico em vez de relativamente independente (Bourdieu, 1989, p. 211), pouco independente em relação às pressões externas ou aos interesses dominantes, potencializando a violência simbólica exercida pelo Estado.

Os exemplos apontados da atuação dos procuradores-gerais da República, na chefia do Ministério Público da União, com legitimidade exclusiva no controle concentrado de constitucionalidade de leis e atos normativos federais e estaduais em face da Constituição Federal, mostram como o MPF serviu aos interesses da ditadura civil-militar, no exercício de suas funções perante a justiça comum federal. De igual forma, os exemplos do controle ideológico no ingresso à carreira do MPF, e depois da nomeação.

Entretanto, esse é um assunto tabu para o MPF e para a Associação Nacional dos Procuradores da República (ANPR). As pessoas que trabalharam na época da ditadura civil-militar, quando entrevistadas, não são questionadas sobre a vinculação da Procuradoria-Geral da República ao Ministério da Justiça, a perseguição ao campesinato, o trabalho escravo, os genocídios indígenas, os escândalos financeiros, a corrupção, a tortura, a censura. Os documentos que eventualmente poderiam comprovar pressões externas, direcionamentos internos, omissão e mesmo perseguição e controle, provavelmente foram descartados.

Afastando-me da impessoalidade, e assumindo a autoria na primeira pessoa do singular, espero que este singelo artigo incentive pesquisas e que o MPF instale uma Comissão da Verdade sobre a sua atuação por omissão ou colaboração nas violações aos direitos humanos praticadas pela ditadura civil-militar no período 1964-1985.

Referências

ACADEMIA ROTÁRIA DE LETRAS DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Heraldo Tavares Alves*. Disponível em https://abrol-rio.com.br/membro/heraldo-tavares/ Acesso em 6 nov. 2024.

ARANTES, Rogério Bastos. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo: Sumaré, 2002.

BOURDIEU, Pierre. A força do direito: elementos para uma sociologia do campo jurídico. In: BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 209-254.

BRASIL. *Ato Institucional nº 2*, de 17 de outubro de 1965. Mantem a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31.03.1964, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em 6 nov. 2024.

BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade.* Relatório da Comissão Nacional da Verdade; v. 1. Brasília: CNV, 2014, 976p.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório: textos temáticos* - Comissão Nacional da Verdade, v. 2. Brasília: CNV, 2014, 416p.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 6 nov. 2024.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 16 de julho de 1934. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htmv. Acesso em 5 nov. 2024.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 5 nov. 2024.

BRASIL. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso 6 nov. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa de 1967*. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Aceso em 6 nov. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 848, de 11 de outubro de 1890*. Organiza a Justiça Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/d848.htm. Acesso em 6 nov. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 1.030, de 14 de novembro de 1890*. Organiza a Justiça do Distrito Federal. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D1030.htm. Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 68.828, de 29 de junho de 1971*. Aprova o Regulamento do concurso para ingresso na carreira do Ministério Público Federal junto à justiça comum, e provimento do cargo inicial de Procurador da República de Terceira Categoria. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-68828-29-junho-1971-410761-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 74.846, de 6 de novembro de 1974*. Dispõe sobre a obrigatoriedade de inspeção de saúde do servidor público civil ou militar, indicado para missão no exterior. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-74846-6-novembro-1974-423449. Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 16, de 26 de novembro de 196.* Altera dispositivos constitucionais referentes ao Poder Judiciário. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc16-65.htm Acesso em 12 fev. 2025.

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969*. Edita o novo texto da Constituição *Federal de 1967.* Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 6 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 33, de 13 de maio de 1947. Fixa o critério para os vencimentos dos Tribunais, dispõe sobre a criação do Tribunal Federal de Recursos e dá outras providências. Disponível em https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1940-1949/lei-33-13-maio-1947-367780. Acesso em 7 nov. de 2024.

BRASIL. Lei nº 1.341, de 30 de janeiro de 1951. Lei orgânica do Ministério Público da União. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L1341.htm. Acesso em 7 de nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.341, de 13 de junho de 1964*. Cria o Serviço Nacional de Informações. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4341.htm. Acesso em 7 de nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 5.639, de 3 de dezembro de 1970*. Dispõe sobre a ampliação da carreira de Procurador da República do Quadro de Pessoal do Ministério Público Federal e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l5639.htm. Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em 7 nov. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. *Projeto história oral*. Memória do Ministério Público Federal.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Portal MPF*. https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/memoria-mpf-ha-50-anos-ocorria-a-primeira-nomeacao-por-concurso-para-procurador-da-republica-de-terceira-categoria. Acesso em 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Portal MPF*. https://linhadotempo.mpf.mp.br/memorial/www/linha-do-tempo/linhaDoTempoAcessivel_view#1964. Acesso em 16 out. 2024.

BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina. Supremo Tribunal Federal. Discurso Carlos Eduardo Caputo Bastos. Florianópolis, 2018.200 p.

BRASIL. Presidência da República. Casa Militar. Subsecretaria de Inteligência. Ofício de 5 de março de 1998. *Encaminha certidão contendo os dados relativos a Rui Sulzbacher*.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 2.296, de 1970*. Dispõe sobre a ampliação da carreira de procurador da república do quadro de pessoal do Ministério Público Federal e dá outras providências. Disponível em https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-2296-1970. Acesso em 8 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Discurso Carlos Eduardo Caputo Bastos. Disponível em https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoPublicacaoInstitucionalHomenagemPostuma/anexo/Plaqueta_FirminoPaz_Homenagem_postuma_capa_nova.pdf Acesso em 18 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Ministros do Supremo Tribunal Federal*: Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Mello. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/ostf/ministros/verMinistro.asp?periodo=STF&id=139. Acesso 9 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Outros presidentes. *Oswaldo Trigueiro de Albuquerque Melo*. Disponível em https://portal.stf.jus.br/ministro/presidente.asp?periodo=stf&id=139. Acesso em 9 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso de Habeas Corpus nº 58.849-2 – Santa Catarina*. Segunda Turma. Rel. Ministro Moreira Alves. Recorrente José Renato Ferreira Torrano. Recorrido: Tribunal Federal de Recursos, publ. Diário da Justiça, 22 jun. 1981.

CANTANHÊDE, Eliane. Corregedora Eliana Calmon sempre teve perfil rebelde. Disponível em https://www.jusbrasil.com.br/noticias/corregedora-eliana-calmon-sempre-teve-perfil-rebelde/2854833?msockid=3c0ca9c87ff167740158bdee7e1f66cb Acesso em 28 out. 2024.

FERNANDES, Fernando Augusto. *Voz humana*: a defesa perante os tribunais da república. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

FRANCO, Pedro. *Anotações para a história*: Procuradoria da República no Paraná. Curitiba: Artes &Textos, 2002.

GUIMARÃES, Gustavo Henrique Kunsler. Siegfried Heuser e o processo de formação do MDB no Rio Grande do Sul (1964-1966). *ANPUH – Brasil. 30º Simpósio Nacional de História*, Recife, 2019. Disponível em https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2024-05/1716454800_030bd1d66daef751d096aaf55c98ab33.pdf Acesso em 6 nov. 2024.

HALL, Peter A. TAYLOR; Rosemary C.R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova,* nº 58, p. 193-223, 2003. Disponível em

https://www.scielo.br/j/ln/a/Vpr4gJNNdjPfNMPr4fj75gb/?format=pdf. Acesso em 18 out. 2024.

JORNAL O SÃO PAULO. *Memórias da ditadura*. Disponível em https://memoriasdaditadura.org.br/acervo/documentacao/ Acesso em 18 out. 2024.

LAGÔA, Ana. *SNI:* como nasceu, como funciona. São Paulo: Brasiliense, 1983.

LINS, Bruno Jorge Rijo Lamenha. *O Ministério Público de 1988*: construção, trajetória e mudanças institucionais na fronteira entre o jurídico e o político. Recife: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco, 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. *Regime jurídico do Ministério Público*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Autonomia da Advocacia de Estado e sua independência funcional. *V Seminário Nacional sobre Advocacia de Estado e IX Encontro Nacional de Advogados da União*, Maceió, 4 nov. 2008. BDJur, Brasília, 2010.

OLIVEIRA, Thais Reis. Ernesto Araújo sobre o pai: apoiou ditadura e atuou contra Lula na PGR. Publicado em 16 de fevereiro de 2019. *Carta Capital.* Disponível em https://www.cartacapital.com.br/Politica/ernesto-araujo-sobre-o-pai-apoiou-ditadura-e-atuou-contra-lula-na-pgr/. Acesso em 18 out. 2024.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. OAB/DF. *IADF homenageia sócios-fundadores.* Disponível em https://oabdf.org.br/iadf-homenageia-socios-fundadores-3/. Acesso em 16 out. 2024.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Serviço Nacional de Informações. Agência de Porto Alegre. *Informação Confidencial nº 005/117/APA/80*. Assunto: Ruy Sulzabacher (sic).

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Militar. Subsecretaria de Inteligência. David Bernardes de Assis, Assessor. *Certidão contendo os dados relativos a Rui Sulzbacher existentes neste órgão*. 5 mar. 1998.

RAMOS, José Saulo Pereira. *Os arquivos da ditadura guardam segredos incômodos para o MP.* Publicado em 19 de janeiro de 2005. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2005-jan-19/abrirem_arquivos_maior_surpesa_mp/. Acesso em 17 out. 2024.

RICUPERO, Romeu. [Correspondência]. Destinatário: Rui Sulzbacher. Brasília, 18 nov. 1974. Ofício nº G/535 Ministério Público Federal, confidencial.

SULZBACHER, Rui. [Correspondência]. Destinatário: Ruizão. [S. I e S.D.]. 1 bilhete datilografado.

UNIVERSITÁRIOS de Santa Cruz foram presos ontem pela DOPS. *Folha da Tarde*, Porto Alegre, p. 2, jun. 1964.

WIKIPÉDIA. Golbery do Couto e Silva. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Golbery_do_Couto_e_Silva. Acesso em 6 nov. 2024.

WIKIPÉDIA. Henrique Fonseca de Araujo. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Henrique_Fonseca_de_Ara%C3%BAjo. Acesso em 18 out. 2024.

Sobre a autora

Ela Wiecko Volkmer de Castilho
Pesquisadora Sênior dos Programas de Pós-Graduação em Direito e em Direitos Humanos e Cidadania da UnB, doutora em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Doutora Honoris Causa pelo Complexo de Ensino Superior de Santa Catarina (Faculdade Cesusc). Subprocuradora-Geral da República aposentada. Advogada.

Eixo 2
Permanências autoritárias e conflitos no campo

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55942

dossiê

Conflitos no campo brasileiro: uma análise geográfica a partir dos dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT

Conflictos en el campo brasileño: un análisis geográfico basado en los datos de la Comisión Pastoral de la Tierra – CPT

Conflicts in the Brazilian countryside: a geographical analysis based on Pastoral Land Commission – CPT data

Paulo Alentejano[1]
[1] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: paulinhochinelo@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0630-8164.

Lucas Siqueira[2]
[2] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: lucassiqueira.ffp@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-5490-5782

Roberta Lines[3]
[3] Rede Pública de Maricá, Maricá, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: roberta_lines@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3121-7432.

Emilly Fegalo Pires Matos[4]
[4] Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ekfegalo@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-6368-9915.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 18/12/2024

Como citar este trabalho
ALENTEJANO, Paulo; SIQUEIRA, Lucas; LINES, Roberta; MATOS, Emilly Fegalo Pires. Conflitos no campo brasileiro: uma análise geográfica a partir dos dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 185-213, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Conflitos no campo brasileiro: uma análise geográfica a partir dos dados da Comissão Pastoral da Terra – CPT

Resumo
Este artigo analisa os conflitos no campo brasileiro com base em dados organizados e publicizados pela Comissão Pastoral da Terra no período 1985-2023. Buscamos desenvolver uma análise geográfica dos conflitos pela terra e pela água ao longo do período, destacando também as ações dos movimentos sociais do campo. Do ponto de vista metodológico, nos apoiamos no materialismo histórico e dialético. A análise aponta para a conformação de dois padrões de conflitividade, um no qual prevalecem os processos expropriatórios comandados pelo capital; e outro no qual a luta pela terra se materializa na conquista de assentamentos rurais, demarcação de terras indígenas e reconhecimento de territórios quilombolas. Assim, concluímos que a violência no campo é resultado da expansão do latifúndio/agronegócio e não da ação dos movimentos sociais como pregam as elites brasileiras.
Palavras-chave
Conflitos pela terra. Conflitos pela água. Movimentos sociais do campo.

Resumen
Este artículo analiza los conflictos en el campo brasileño a partir de datos organizados y publicados por la Comisión Pastoral de la Tierra en el período 1985-2023. Buscamos desarrollar un análisis geográfico de los conflictos por la tierra y el agua a lo largo del período, destacando también las acciones de los movimientos sociales en el campo. Desde un punto de vista metodológico, nos basamos en el materialismo histórico y dialéctico. El análisis apunta a la formación de dos patrones de conflicto, uno en el que prevalecen los procesos de expropiación comandados por el capital; y otro en el que la lucha por la tierra se materializa en la conquista de asentamientos rurales, demarcación de tierras indígenas y reconocimiento de territorios quilombolas. Por lo tanto, concluimos que la violencia en el campo es el resultado de la expansión de los grandes latifundios/agroindustrias y no de la acción de los movimientos sociales como predican las elites brasileñas.
Palabras-clave
Conflictos por la tierra. Conflictos por el agua. Movimientos sociales en el campo.

Abstract
This article analyzes conflicts in the Brazilian countryside based on data organized and published by the Pastoral Land Commission for the period 1985-2023. We seek to develop a geographical analysis of conflicts over land and water throughout the period, also highlighting the actions of social movements in the countryside. In methodological terms, we rely on historical and dialectical materialism. The analysis points to the formation of two patterns of conflict, one in which expropriation processes commanded by capital prevail; and another in which the struggle for land materializes in the conquest of rural settlements, demarcation of indigenous lands and recognition of quilombola territory. Thus, we conclude that violence in the countryside is the result of the expansion of latifundium/agribusiness and not the action of social movements as preached by Brazilian elites.
Keywords
Land conflicts. Water conflicts. Social movements in the countryside.

Introdução

Fundada em 1975 por bispos, padres e agentes pastorais que atuavam em defesa das populações do campo brasileiro assoladas pela violência, desde 1985 a Comissão Pastoral da Terra (CPT) registra sistematicamente os conflitos pela terra no Brasil e disponibiliza tais informações para a sociedade brasileira. Trata-se de uma ação que revela o compromisso da CPT com os pobres do campo, vítimas da sanha histórica do latifúndio no seu intuito de monopolizar as terras, explorar o trabalho, e devastar a natureza. A relevância de tal ação é inestimável, pois como não existem dados oficiais sobre a violência no campo brasileiro, os registros da CPT são a única fonte disponível para compreensão desta problemática tão relevante.

Neste texto, analisamos os conflitos no campo brasileiro tomando por base os dados disponibilizados pela CPT para o período 1985-2023. Não temos a pretensão de esgotar a imensidão de dados registrados pela CPT e reunidos hoje pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno (Cedoc/CPT). Buscaremos a partir de alguns dados oferecer uma interpretação geográfica dos conflitos no campo brasileiro.

Para tanto, este texto está organizado em quatro partes, além desta Introdução. Uma primeira parte que explica quais serão os dados selecionados para a análise e quais as características de registro dos mesmos pela CPT. Uma segunda parte onde apresentamos a fundamentação teórico-metodológica que orienta nossa leitura dos conflitos no campo brasileiro. Uma terceira parte que traz os dados selecionados e os analisa. Uma quarta parte na qual são apontadas as principais conclusões a que podemos chegar a partir da análise de quase 40 anos de conflitos no campo no Brasil.

1 Os dados da CPT e suas características

Desde 1985 a CPT publica o documento *Conflitos no Campo Brasil* também conhecido como *Caderno de Conflitos da CPT*. Originalmente este documento continha basicamente o registro dos conflitos ocorridos no campo brasileiro no ano anterior, com esporádicas contribuições de pesquisadores e pesquisadoras convidados/as, predominando análises feitas pelos próprios redatores do Caderno ou de agentes pastorais. A partir das edições deste século, além dos dados sobre conflitos, passaram a ser publicados mais sistematicamente, textos de pesquisadores e pesquisadoras convidados/as que analisam aspectos gerais ou

específicos dos conflitos no campo brasileiro. Para registrar os conflitos e organizar sua publicação, a CPT criou um setor de documentação.

> A partir de 2013, o setor passou a se denominar Centro de Documentação Dom Tomás Balduino. Este Centro atua em estrito cumprimento às normas e procedimentos estabelecidos para o tratamento e organização de documentos, tendo a sua atuação pautada não só pela mera organização documental, mas pela análise crítica e aprofundada desse material, no intuito de organizar o registro da luta e a história dos movimentos sociais do campo. (disponível em https://www.cptnacional.org.br/cedoc - acessado em 29.08.2024)

Atualmente os documentos geridos pelo Cedoc/CPT estão organizados no Fundo Comissão Pastoral da Terra, segundo as normas da arquivologia, subdividido em três subfundos:

> - O Subfundo Conflitos no Campo contém mais de 310.000 páginas de documentos digitalizados, referentes a mais de 25.000 conflitos registrados no banco de dados da CPT. São documentos elaborados pela CPT, entidades e movimentos parceiros (denominados fontes primárias), ou de jornais e revistas (denominados fontes secundárias).
> - O Subfundo Temático, com mais de 110.000 páginas de documentos digitalizados, contém textos que contribuem à compreensão da complexidade do campo brasileiro. São documentos elaborados pela CPT, entidades e movimentos parceiros ou de jornais e revistas.
> - O Subfundo Institucional contém mais de 5.000 documentos produzidos pelas instâncias nacionais da CPT. (disponível em https://www.cptnacional.org.br/cedoc - acessado em 29.08.2024)

Como evidenciado acima, o Cedoc/CPT possui sob sua guarda uma enormidade de informações sobre os conflitos no campo brasileiro. Neste texto, nos limitamos a utilizar uma pequena parcela destas informações, os dados sobre conflitos pela terra e pela água.

Segundo a definição metodológica da CPT, conflitos pela terra são

> ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso aos recursos naturais, tais como: seringais, babaçuais ou castanhais, dentre outros (que garantam o direito ao extrativismo), quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, camponeses, sem-terra, seringueiros, camponeses de fundo e fecho de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses etc. (CPT, 2024, p. 12)

Portanto, na categoria conflitos pela terra, a CPT registra tanto a violência cometida contra os povos do campo, como as ações dos movimentos sociais do campo, como ocupações/retomadas e acampamentos. A diferença entre ocupações/retomadas e acampamentos é definida assim pela CPT:

> Ocupações são ações coletivas das famílias sem terra que, por meio da entrada em imóveis rurais, reivindicam terras que não cumprem a função social. Acampamentos são espaços de luta e formação, fruto de ações coletivas, localizados no campo ou na cidade, onde as famílias sem terra organizadas, reivindicam assentamentos (CPT, 2009).

Já a distinção entre retomadas e ocupações remete à diferença entre os sujeitos dessa ação, pois ambas envolvem a ocupação de latifúndios ou outras áreas disputadas pelos movimentos sociais do campo, porém, os indígenas e os quilombolas as denominam retomadas, a partir do princípio de que sendo terras a que tinham direito originariamente, essa ação implica uma retomada do controle destas terras.

Já os conflitos pela água são

> ações de resistência, em geral coletivas, que visam garantir o uso e a preservação das águas; contra a apropriação privada dos recursos hídricos, contra a cobrança do uso da água no campo, e de luta contra a construção de barragens e açudes. Este último envolve os atingidos por barragem, que lutam pelo seu território, do qual são expropriados. Envolve ainda a luta dos povos e comunidades frente à mineração (CPT, 2024, p. 12-13).

Antes de analisar esses conflitos, apontamos no item seguinte as bases teórico-metodológicas que orientam nossa análise.

2 Os fundamentos de uma análise geográfica dos conflitos no campo brasileiro

A análise geográfica acerca dos conflitos no campo brasileiro que empreendemos neste texto está referenciada no materialismo histórico e dialético enquanto método que possibilita a análise crítica da realidade, fundada no princípio de que o real é síntese de múltiplas determinações e que o conhecimento é socialmente referenciado. (Marx, 1989). Do ponto de vista da Geografia, significa compreender o espaço geográfico como produto da ação contraditória de múltiplos sujeitos, o capital, o Estado, os movimentos sociais, as comunidades tradicionais que se confrontam com suas distintas territorialidades e projetos de sociedade. Mais especificamente no que tange ao espaço agrário implica identificar os conflitos gerados pelo avanço do capital sobre a terra e demais bens naturais, através do agronegócio, hidronegócio, mineronegócio e dos negócios climáticos desenvolvidos a partir da perspectiva do capitalismo verde (energia solar e eólica, captura de carbono, etc.).

Consideramos que o cenário no Brasil atual aponta para uma nova rodada expropriatória (Aguiar; Bastos, 2012; Bartra, 2015; Fontes, 2010), através da qual o

capitalismo em crise visa, através de processos espoliativos (Harvey, 2004), recuperar fôlego. Na trilha de Karl Marx (1989) e Rosa Luxemburgo (1984) trata-se de compreender a atualidade dos processos de acumulação violentos e predatórios que não estão apenas na pré-história do capitalismo, mas se atualizam constantemente renovando a própria possibilidade de acumulação ampliada do capital.

No campo brasileiro este processo se dá sob a hegemonia do agronegócio, compreendido como a articulação da grande propriedade fundiária com o grande capital transnacional, com forte sustentação estatal, conforme Delgado (2010 e 2012) e amparo ideológico da mídia (Alentejano; Egger, 2021).

E a expansão do agronegócio se dá com a permanente incorporação de novas terras, uma das bases da acumulação do capital no setor, uma vez que é condição fundamental para a dinâmica do agronegócio, ampliando o domínio territorial e abrindo novas fronteiras através da "acumulação por espoliação" (Harvey, 2004), processo violento de apropriação e expropriação dos recursos naturais, terras e territórios que imprime nos territórios padrões de conflito expressos em sistemáticos despejos, cessão irregular de terras, cerceamento de acessos públicos, cercamento de terras de uso coletivo, impedimento de acesso à água, captação em escala industrial dos recursos hídricos, desmatamentos, entre outros conflitos.

Nesta perspectiva, áreas de preservação ambiental, terras indígenas, quilombolas, de assentamentos rurais e de uso comum são obstáculos a serem removidos, visando ampliar a oferta de terras no mercado que vive momento de intenso aquecimento, derivado do crescimento da demanda internacional por commodities agrícolas e do crescente interesse de grupos estrangeiros na aquisição de terras no Brasil. Este aquecimento, que vinha se dando desde o início dos anos 2000, se intensifica a partir da crise econômica-alimentar-energética-ambiental de 2007/2008, que desencadeia um forte crescimento de investimentos em terras, seja para investir na produção de alimentos e agrocombustíveis, cujos preços se elevaram, seja pela terra ser vista em períodos de crise como uma reserva de valor. (Alentejano, 2020, p. 366).

Assim, processos históricos como a concentração fundiária, a expansão da monocultura, a prioridade conferida à agroexportação, a superexploração do trabalho, a devastação ambiental e a violência são exacerbadas (Alentejano, 2020a), reforçando a inserção subordinada do país na divisão internacional do trabalho e bloqueando a superação de sua condição dependente e periférica (Fernandes, 1976; Marini, 2012).

Tal processo se acentua com a financeirização e o rentismo que cada vez mais caracterizam o capitalismo contemporâneo (Paulani, 2016) e que transformam a terra e demais bens naturais cada vez mais em ativos financeiros (Rubio, 2014; Sassen, 2013; Knuth, 2015).

Essa dinâmica, por sua vez, foi reforçada nos anos 2000 pelo consenso das commodities (Svampa, 2013) e o neoextrativismo (Gudynas, 2015) que reforçaram ainda mais a inserção subordinada da América Latina na divisão internacional de trabalho. Moreira (2018), por sua vez, a partir do conceito de ciclos espaciais da acumulação chama atenção para a força da dinâmica do complexo grãos-carnes e a avassaladora expansão capitalista em direção à fronteira amazônica, precedida pelas queimadas e pelo desmatamento.

Na contramão deste processo, movimentos sociais do campo, indígenas e quilombolas buscam resistir à barbárie, construir laços de solidariedade e buscar formas de preservar as condições mínimas de sobrevivência enquanto almejam uma virada na conjuntura que favoreça suas lutas (Medeiros, 2020) e a construção da democracia e da justiça social no país (Carter, 2010). Porto-Gonçalves destacou as múltiplas formas de r-existência que os movimentos sociais do campo constroem em seu cotidiano, na Amazônia, no Cerrado e na Caatinga, em contraposição ao avanço do capital sobre as terras e as águas. (Porto-Gonçalves, 2008; 2016).

2.1 A noção de conflito como chave conceitual e metodológica

Para além das questões apontadas acima, faz-se necessário apontar qual a noção de conflito que baliza a elaboração deste artigo. Para isto, nos apoiamos em larga medida nas reflexões feitas a este respeito por Carlos Walter Porto-Gonçalves, em especial em texto publicado no ano de 2004.

Compreendemos o conflito como contradição em estado prático, isto é, consideramos que numa sociedade composta por classes e grupos sociais que estão em estado permanente de contradição, vez por outra eclodem conflitos que expressam concretamente estas contradições. Assim, o conflito é parte constitutiva da sociedade, não uma anomalia, como o concebe uma perspectiva positivista e/ou funcionalista da sociedade.

Reivindicamos aqui uma matriz de pensamento que se origina em Marx que vê a sociedade como composta por classes sociais antagônicas, portadoras de interesses distintos, portanto, essencialmente contraditória. Entretanto, tais contradições

permanecem muitas vezes em estado latente, não se manifestando concretamente a todo instante. É o conflito que, ao eclodir num dado tempo e espaço, desvela tais contradições. Portanto, o conflito tem uma temporalidade e uma espacialidade explícita, uma vez que, como nos lembra Porto-Gonçalves (2004, p. 142), "não existe sociedade a-geográfica assim como não existe espaço geográfico a-histórico. Assim como todo o espaço geográfico está impregnado de historicidade, a história está, sempre, impregnada de geograficidade".

Entretanto, o mesmo Porto-Gonçalves aponta haver uma certa tendência no pensamento crítico de enfatizar a dimensão temporal na análise dos processos sociais, daí sua ênfase na necessidade de considerarmos a dimensão da espacialidade:

> devemos considerar com mais atenção o lugar e o espaço (em suas diferentes escalas – local, regional, nacional, global) onde ocorre um determinado conflito, ali onde uma determinada luta social põe frente a frente dois ou mais protagonistas sociais (Porto-Gonçalves, 2004, p. 145)

Assim, do ponto de vista metodológico, este artigo trabalha articuladamente as dimensões temporais e espaciais na identificação dos conflitos. Todo conflito tem uma data e local de eclosão, daí a importância de mapeá-los, mas também de periodizá-los. De oferecer uma interpretação que leve em consideração o espaço e o tempo.

O mapeamento e a periodização dos conflitos nos remetem a um conceito complementar que é o de conflitividade. Como aponta Ramos (2003: 5), enquanto "o conflito é a manifestação concreta, empírica, das contradições em ato, a conflitividade nos remeteria às suas condições de possibilidade…".

As análises desenvolvidas neste artigo, acerca dos conflitos, entrecruzando tempo e espaço, permitirão que apontemos a existência de padrões de conflitividade no campo brasileiro nas últimas quatro décadas, pois

> As mudanças que transcorrem nas relações sociais e de poder têm nos conflitos sociais sua expressão privilegiada e, por meio deles, novas (co)relações de forças se instauram configurando novos padrões de conflitividade… (Ramos, 2003, p. 5)

No item seguinte apresentamos alguns dados sobre os conflitos no campo brasileiro e uma breve análise dos mesmos.

3 Uma análise geográfica dos conflitos no campo brasileiro

Conforme apontado acima, vamos nos deter neste artigo em duas facetas dos conflitos no campo brasileiro, os conflitos por terra e água.

3.1 Os conflitos por terra no Brasil

Para analisar os dados dos conflitos por terra no Brasil entre os anos de 1985 e 2023, foram elaborados quatro gráficos representando o número de ocorrências por ano, os tipos de conflito e sua distribuição espacial[1].

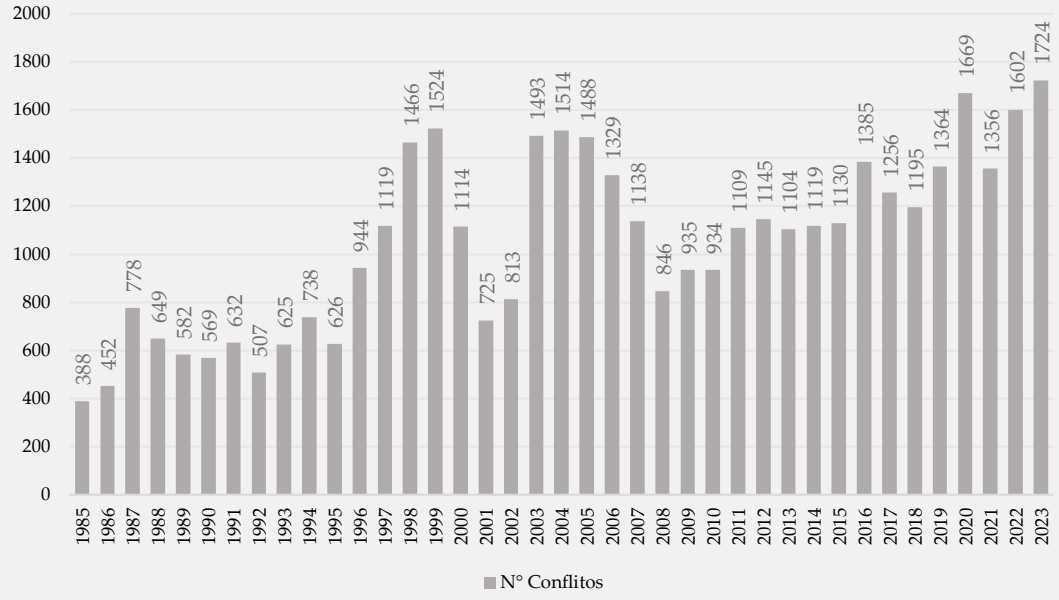
O gráfico 1 apresenta a evolução histórica do número de ocorrências de conflitos por terra no Brasil entre os anos de 1985 e 2023. Ao observar o gráfico, é possível perceber que há uma tendência de forte aumento no número de conflitos ao longo dos anos. Em 1985, primeiro ano de análise, foram contabilizados 388 conflitos por terra no Brasil e em 2023, último ano de análise, houve 1.724 ocorrências de conflito por terra, o que demonstra um aumento significativo no número de conflitos por terra ao longo dos anos de análise. No entanto, esse aumento não foi constante pois apresentou algumas quedas no número de ocorrências, muitas vezes bruscas, em vários momentos ao longo do período.

Observando o gráfico 1, podemos perceber que os menores números de ocorrências de conflitos por terra em todos os anos de análise foram registrados em 1985 e 1986, com, respectivamente, 388 e 452 ocorrências. Apesar de oscilarem para mais e para menos ao longo dos anos seguintes, as ocorrências mantiveram-se abaixo das 800 até 1985. Em 1996, o número de ocorrências chegou a 944 e a partir daí até o ano 2000, foram registradas mais de 1.000 ocorrências por ano. O pico desse período foi no ano de 1999, com 1.524 ocorrências. De acordo com Pinto (2024, p. 105), esse aumento pode ser explicado pela intensa ação dos movimentos sociais de luta pela terra, principalmente o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Nos anos de 1998 e 1999, fim do primeiro e início do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, em torno de 36% das ocorrências, por

[1] Para proceder à análise da espacialidade dos conflitos, optamos por uma regionalização já adotada anteriormente por Alentejano, Leite e Porto-Gonçalves (2013) na análise dos conflitos no campo, baseada em três regiões: Amazônia, Nordeste e Centro-Sul. Nesta regionalização a Amazônia é composta por nove estados (AC, AM, AP, MA, MT, PA, RO, RR e TO), o Nordeste por oito estados (AL, BA, CE, PB, PE, PI, RN, SE) e o Centro-Sul por 9 unidades da federação (DF, ES, GO, MS, PR, RJ, RS, SC, SP).

exemplo, são de ocupações, com mais de 600 ocupações em cada ano (analisaremos as razões de tal crescimento mais adiante neste texto).

Gráfico 1 – Conflitos por Terra – Evolução história – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

Nos anos 2001 e 2002 foram registradas entre 700 e 1.000 ocorrências por ano, indicando uma queda nos conflitos, a qual está diretamente relacionada com o refluxo das ocupações de terra, sob intensa repressão pelo governo FHC, como analisaremos adiante.

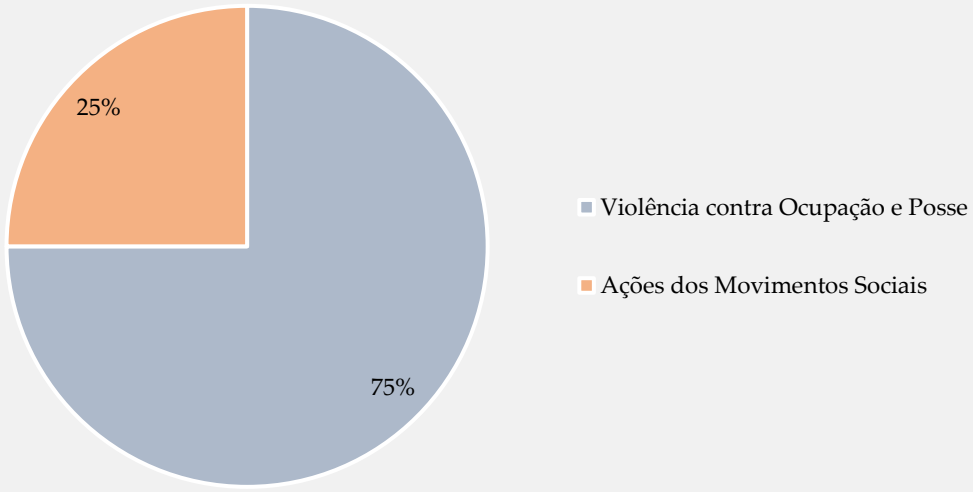
A partir de 2003 até o ano de 2007, o número de ocorrências voltou a crescer e atingir mais de 1.000 ocorrências por ano, com pico de 1.514 ocorrências no ano de 2004. Conforme Pinto (2024, p. 106), entre 2003 e 2007, período que compõe os quatro anos do primeiro governo Lula e o primeiro do seu segundo mandato, os números de acampamentos e ocupações continuaram percentualmente altos no total de ocorrências, em torno de 30% a cada ano. Esses números indicam que havia uma intensidade maior na luta pela conquista de novas áreas para a reforma agrária.

De 2008 a 2010 foi registrada uma nova queda no número de ocorrências - ficando entre 800 e 1.000 ocorrências por ano - e a partir de 2011 os números voltaram a ultrapassar as 1.000 ocorrências por ano, mantendo-se entre 1.100 e 1.200 ocorrências até 2015. De 2015 (1.130 ocorrências) para 2016 (1.385 ocorrências) há um grande crescimento das ocorrências, no rastro do golpe jurídico-parlamentar-midiático que derrubou a presidente Dilma Roussef.

Desde então, o número de ocorrências só foi inferior a 1.200 no ano de 2018, mesmo assim, com 1.195 ocorrências, apenas 5 a menos que o patamar de 1.200 ocorrências. Vale destacar o ano de 2020, em plena pandemia com 1.669 ocorrências, um aumento de 305 ocorrências frente ao ano anterior. De 2020 para 2021 houve um novo declínio no número de ocorrências e de 2021 até 2023 o número de ocorrências voltou a crescer atingindo o maior número já registrado em toda a série histórica em 2023, com 1.724 ocorrências. Destaque-se que de 2019 até 2023 foram registradas mais de 1.300 ocorrências por ano.

O gráfico 2 apresenta o tipo de conflitos por terra no Brasil no período de análise (1985-2023). Subdividimos os tipos em violência contra ocupação e a posse, isto é, ações dos poderes público e privado contra trabalhadores/as e povos do campo e ações dos movimentos sociais na luta contra os setores sociais hegemônicos no campo brasileiro. As ações de violência contra ocupação e a posse representam 75% do número de ocorrências no período e as ações dos movimentos sociais representam 25% do número total de ocorrências no período. Esse gráfico evidencia o fato de que, historicamente, as ações de violência contra ocupação e posse, principalmente as perpetradas pelo Estado, por fazendeiros e empresários, sempre foram maiores que as ações de resistências dos movimentos sociais do campo, o que contraria o argumento muito propagado pelas mídias brasileiras de que a violência que ocorre no campo é uma resposta às ações dos movimentos sociais, quando na verdade, essa violência é muito maior e anterior às ações de resistência dos movimentos sociais do campo.

Gráfico 2 – Conflitos por terra - Natureza das Ações – Percentual – Brasil - 1985/2023



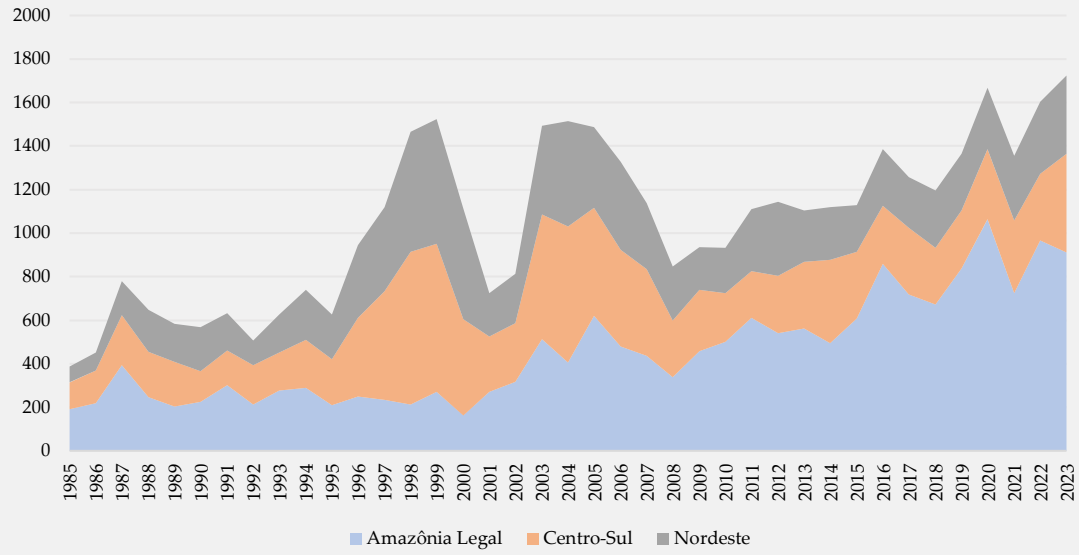
Fonte: CPT. Organização dos Autores.

Conforme analisado por Pinto (2024, p. 106), os números de violência contra ocupação e posse vêm aumentando desde 2009 e se intensificando desde 2016. Já as ações de resistência diminuíram paulatinamente nesse mesmo período, com uma queda abrupta de 181 ocorrências de ações dos movimentos sociais em 2018 para 52 ocorrências de ações dos movimentos sociais em 2019 e com leve aumento a partir de 2021. Sobre o aumento das violências e a diminuição das ações de resistência, Pinto (2024) afirma que:

> Esta composição de aumentos das violências e diminuição das ações de resistência retrata como o agronegócio avança sobre as comunidades do campo após a reconfiguração das forças econômicas e políticas ocorrida em 2016. O controle institucional ainda maior do Estado conseguido com o governo Temer pavimentou o caminho para que o agronegócio agisse sem freios durante o governo Bolsonaro, fortalecendo o discurso de que é a principal força econômica do país, e que fora do Agro não há nada, pois – nessa visão totalitária – o Agro é Tudo. Por outro lado, os movimentos sociais e as comunidades do campo diminuíram as ações de resistência características das últimas décadas, que visavam sobretudo à conquista de novas terras para a reforma agrária. O motivo apontado foi o contexto sócio-político desfavorável após o impeachment/golpe. Um dos resultados dessa configuração dos conflitos no campo – para além do fortalecimento do fascismo e de mais uma tentativa de golpe em 2023 – foi a intensificação da concentração de renda por parte da elite brasileira (Pinto, 2024, p. 106).

O gráfico 3 apresenta o número de ocorrências de conflitos por terra por regiões. O gráfico demonstra que o número de conflitos por terra foi se intensificando de maneira considerável ao longo dos anos em todas as três regiões apresentadas. Os maiores números de conflitos por terra foram registrados na Amazônia e desde 2003 essa região vem apresentando números em patamares extremamente elevados (acima de 500 ocorrências na maior parte dos anos e quase chegando a 1.000 ocorrências nos dois últimos anos de análise - 965 ocorrências em 2022 e 911 ocorrências em 2023). A região Centro-Sul apresentou menos de 250 ocorrências de conflitos por terra até 1995 e a partir de 1996, os números ultrapassaram as 250 ocorrências na maioria dos anos de análise, atingindo o ápice de 700 conflitos em 1998. Na região Nordeste, os conflitos por terra se intensificaram principalmente a partir de 1996 até os anos 2000, apresentando um momento de queda nos anos 2001 e 2002 e voltando a se elevar a partir de 2003, mantendo-se em patamares elevados até o último ano de análise (2023, com 359 conflitos). O maior número de conflitos por terra registrado na região Nordeste foi no ano de 1999 (574 conflitos).

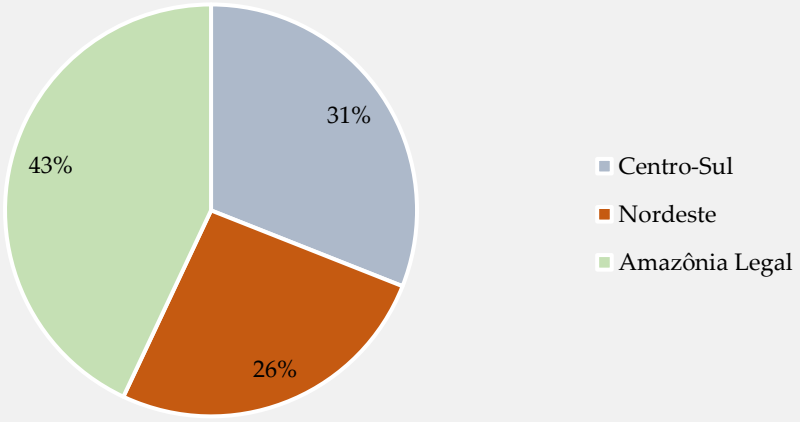
Gráfico 3 – Conflitos por terra - Ocorrências por ano e regiões – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

O gráfico 4 apresenta o percentual dos conflitos por terra por região, no período de 1985 a 2023. Através do gráfico, pode-se observar que a Amazônia concentra 43% dos conflitos por terra registrados no período de análise. A região Centro-Sul representa 31% do total dos conflitos e a região Nordeste possui 26% do número total de ocorrências de conflitos por terra no país. O gráfico demonstra que o maior número de ocorrências de conflitos foi registrado principalmente na Amazônia, mas as regiões Centro-Sul e Nordeste também apresentam proporções significativas dos conflitos. Faz-se importante destacar que a Amazônia concentra os conflitos que envolvem violência contra ocupação e posse e o Centro-Sul concentra as ações dos movimentos sociais.

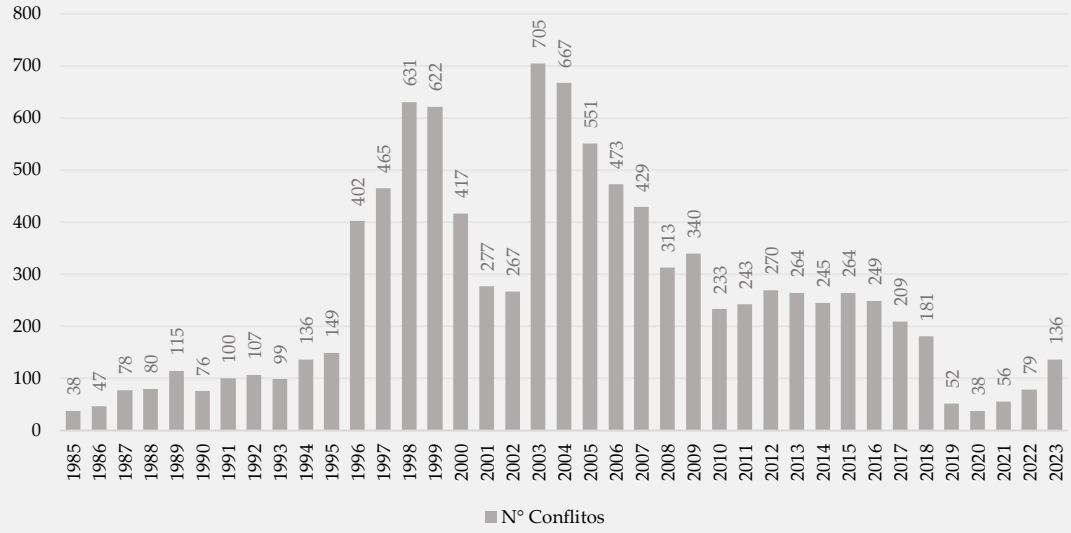
Gráfico 4 – Conflitos por terra – Percentual por regiões – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

Destacaremos agora em nossa análise dos conflitos por terra no Brasil as ações dos movimentos sociais, com base nos dados de ocupações/retomadas de terra e acampamentos. Para isso tomaremos por base, quatro gráficos, sobre a evolução histórica de tais ações, o tipo de ação e a distribuição espacial destas.

Gráfico 5 - Ações dos Movimentos Sociais – Evolução histórica – Brasil - 1985-2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

O gráfico 5 apresenta a evolução histórica das ações dos movimentos sociais, que consiste no somatório dos números de ocorrências de ocupações/retomadas, de 1985 a 2023, e acampamentos, de 2000 a 2023, que equivale a 10.103 ações.

No primeiro ano, 1985, foram registradas 38 ações dos movimentos sociais no Brasil, já no último ano, 2023, houve 136 ações, o que constata um aumento insignificante entre esses dois anos. Porém, podemos notar que o período entre 1996 e 2007 (com exceção de 2001 e 2002) foi aquele em que os movimentos sociais mais atuaram em todo território brasileiro.

Ao observar o gráfico, podemos perceber que de 1985 a 1995 o número de ocorrências cresce de forma moderada, com algumas quedas sutis em certos anos, mantendo-se sempre abaixo do patamar de 200 ações. Podemos ressaltar o crescimento das ocorrências no período de 1987 a 1989, num contexto político de enfrentamento, pela marcante atuação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), criado em 1984, que coloca as ocupações de terra como tática fundamental da luta pela reforma agrária, o que é contraposto pela reação dos latifundiários, que constituíram a União Democrática Ruralista (UDR), em 1985, para se opor a esta luta. O contexto em tela era o do debate acerca da possibilidade

concreta de realização da reforma agrária, no âmbito da Constituinte de 1988 e das eleições, agora diretas, para a presidência da República em 1989. Nos anos que se seguiram, percebemos uma redução das ações dos movimentos, pois o Partido dos Trabalhadores (PT) – que se firmou como a principal força política de esquerda e que tinha no MST um forte aliado – foi derrotado na eleição de 1989 e a mobilização, por parte da bancada ruralista no Congresso Constituinte, barrou a realização de uma ampla reforma agrária no país (Alentejano, 2004).

A partir de 1994, observamos um aumento progressivo no número dessas ações, que se expressa de maneira mais contundente em 1996, quando pela primeira vez ultrapassa o patamar das 200 ocorrências, pois a aprovação da Lei Agrária viabilizou a retomada do processo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, ainda que limitado às grandes propriedades improdutivas. Animados por esta perspectiva, os movimentos intensificaram suas ações, de tal forma que entre 1996 e 1999 o número de ocorrências manteve-se acima de 400, chegando a 631 ocorrências em 1998. Tal crescimento também foi impulsionado por dois episódios trágicos ocorridos nos anos de 1995 e 1996, os massacres de Corumbiara e Eldorado dos Carajás que pressionaram o governo FHC a ampliar as desapropriações de terra.

O ano 2000, registra 417 ocorrências, marcando um declínio substancial de tais ações, mantendo-se esta queda até 2002, com 267 ocorrências. Um dos motivos que pode nos ajudar a compreender esse novo cenário agrário brasileiro foi a Medida Provisória, 2.27/2000, editada pelo governo FHC, que criminalizou as ocupações de terra, reduzindo significativamente o número destas. Por outro lado, os movimentos sociais do campo responderam intensificando a criação de acampamentos (Canuto, 2009).

Em 2003, foram registradas 705 ocorrências de ações dos movimentos sociais. Não é coincidência que esse fosse o ano que teve o maior número de registros de todo o período 1985-2023, dado o novo cenário político brasileiro posto na época. Pois, com a chegada de Lula à presidência, os movimentos sociais tomam fôlego acreditando que medidas fossem tomadas para, de fato, a consolidação da reforma agrária, dados os laços históricos que ligavam o PT aos movimentos sociais do campo, em especial o MST. Nos anos seguintes, de 2004 a 2007, embora com uma queda em relação a 2003, o número se manteve elevado, sempre superando as 400 ocorrências anuais. Porém, a partir de 2008 reduz-se substancialmente, chegando a 233 ocorrências registradas em 2010.

No período de 2010 a 2015, são registradas entre 233 e 270 ocorrências, com o número de ocorrências se mantendo relativamente estável, com leves oscilações,

mas já num patamar inferior aos momentos de pico, situado agora entre 200 e 300 ocorrências anuais.

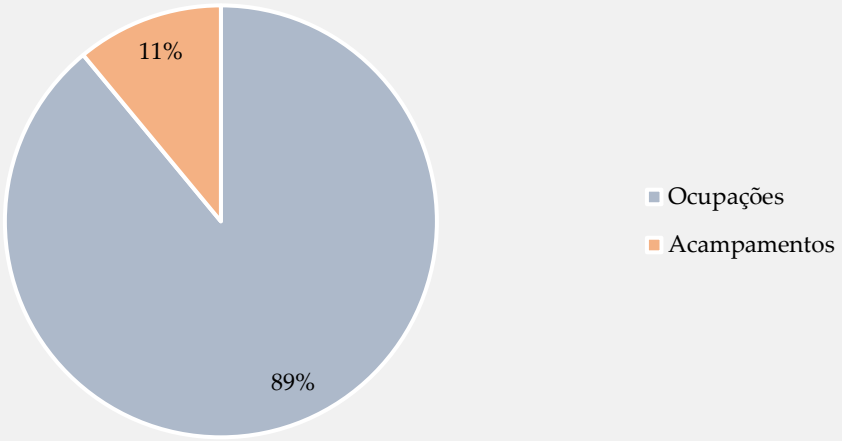
A partir de 2015 inicia-se um movimento de queda, no bojo do golpe jurídico-parlamentar-midiático que derrubou Dilma Rousseff. Este movimento de queda acentua-se a partir de 2019 (com 52 ocorrências), com a chegada de Bolsonaro à presidência do país. Durante os quatro anos do governo da extrema direita os movimentos reduziram suas ações de enfrentamento direto buscando preservar a vida de seus militantes ameaçados pela virulência dos ataques do governo e do agronegócio. Vale lembrar que a UDR foi ressuscitada politicamente e um de seus mais truculentos líderes, alçado ao posto de responsável pela política fundiária do país. Esse período pode ser equiparado aos números registrados nos anos iniciais da série histórica.

Desde o golpe de 2015, intensificou-se o cenário de contrarreforma agrária e impulsionamento da hegemonia do agronegócio, além da mineração e projetos energéticos no campo brasileiro, que se iniciou na década de 2010 (Alentejano *et al*., 2024).

Em 2023, com a volta do PT à presidência do Brasil, foram registradas 136 ações dos movimentos sociais, 57 ocorrências a mais em relação ao ano anterior, mas ainda em patamares reduzidos se comparado aos períodos anteriores de pico destas ações. Isto pode indicar uma tendência de retomada da maior intensidade das ações dos movimentos sociais do campo, mas as condições para enfrentamento das forças hegemônicas no campo seguem adversas, pois as ações de violência seguem em alta.

O gráfico 6 apresenta o tipo de ação dos movimentos sociais, que consiste no percentual dos números de ocorrências de ocupações/retomadas, de 1985 a 2023, e o percentual dos números de ocorrências de acampamentos, de 2000 a 2023. Os acampamentos só começam a ser registrados de forma mais sistemática pela CPT, a partir dos anos 2000, quando, diante da criminalização das ocupações pelo governo FHC, os movimentos passam a lançar mão de forma mais frequente da realização de acampamentos de beiras de estradas ou praças como forma de manter a mobilização e driblar os obstáculos legais. Por isso a diferença de escala temporal entre os dois tipos de ações.

Gráfico 6 – Tipo de Ação dos Movimentos Sociais – Percentual – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

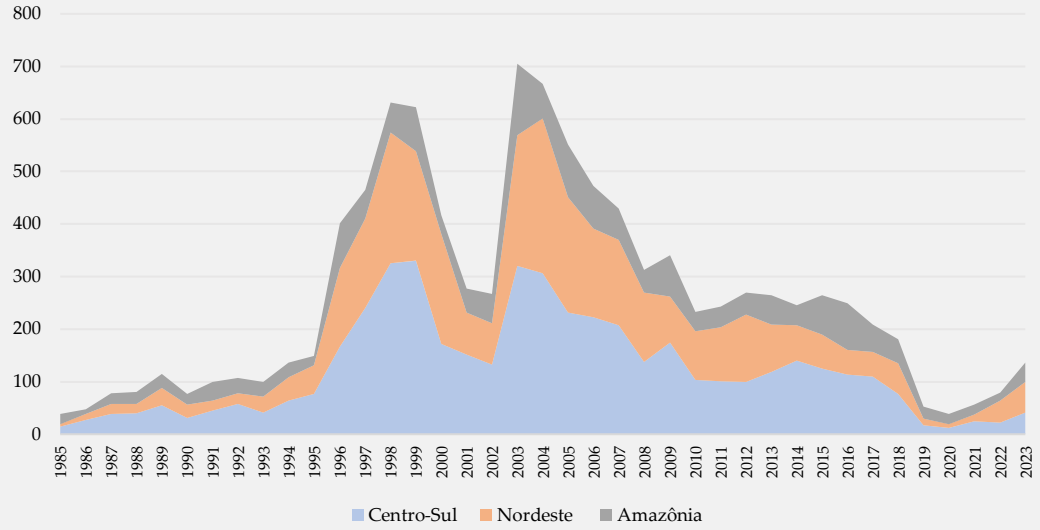
Nota-se que, o percentual de ocupações/retomadas representa 89% do total de ações dos movimentos sociais, pois, desde os anos 1980 as ocupações são a principal tática de luta pela terra dos movimentos sociais, já os acampamentos representam, apenas, 11%.

O gráfico 7 apresenta a série histórica das ações dos movimentos sociais por região. Ao observarmos o gráfico, podemos perceber que a região com maior número de ocorrências é o Centro-Sul, com total de 4.711 registros. Essa região lidera com maior valor absoluto, praticamente, em todos os anos. Podemos destacar os anos de 1998, 1999, 2003 e 2004, nos quais as ocorrências foram superiores a 300. Essa região assume protagonismo durante toda a série histórica, mesmo nos anos em que figura como a segunda região com maior ocorrência (2000, 2011, 2012, 2019, 2020, 2022 e 2023), pois a diferença de ocorrências é mínima e nunca foi a região com menor número de ocorrências.

A segunda região que teve mais ocorrências foi o Nordeste, contabilizando 3.565 registros. No primeiro ano de registro, o Nordeste teve o menor número de ocorrências em relação a todos os anos e a todas as regiões, com apenas 4 ocorrências. Durante os anos seguintes o Nordeste figurou várias vezes como a região com menor número de ocorrências, mas a partir de 1993 se firmou como a região com o segundo maior número de ocorrências e em 2000, 2011, 2012, 2022 e 2023 o Nordeste foi a região com maior número de ocorrências. Somente entre 2015 e 2017 e 2019 e 2021 voltou a figurar como a região com menor número de conflitos.

Por fim, vem a região da Amazônia, com apenas 1.827 conflitos. Somente em 1985, 2019 e 2020, a Amazônia foi a região com maior número de ocorrências. Na maior parte dos anos do período 1985-2023 a Amazônia foi a região com menor número de ações dos movimentos.

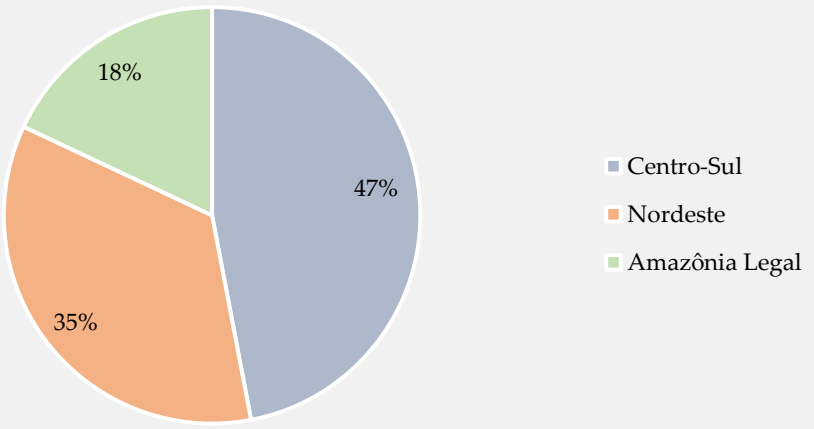
Gráfico 7 – Ações dos Movimentos Sociais - Ocorrências por ano e regiões – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

O gráfico 8 apresenta o somatório das ações dos movimentos sociais por região. Nota-se que, a Região com maior percentual das ações é no Centro-Sul, com 47%, logo após, vem o Nordeste com 35% das ocorrências registradas e por fim, a Amazônia com 18%.

Gráfico 8 – Ação dos Movimentos Sociais – Percentual por regiões – Brasil - 1985/2023



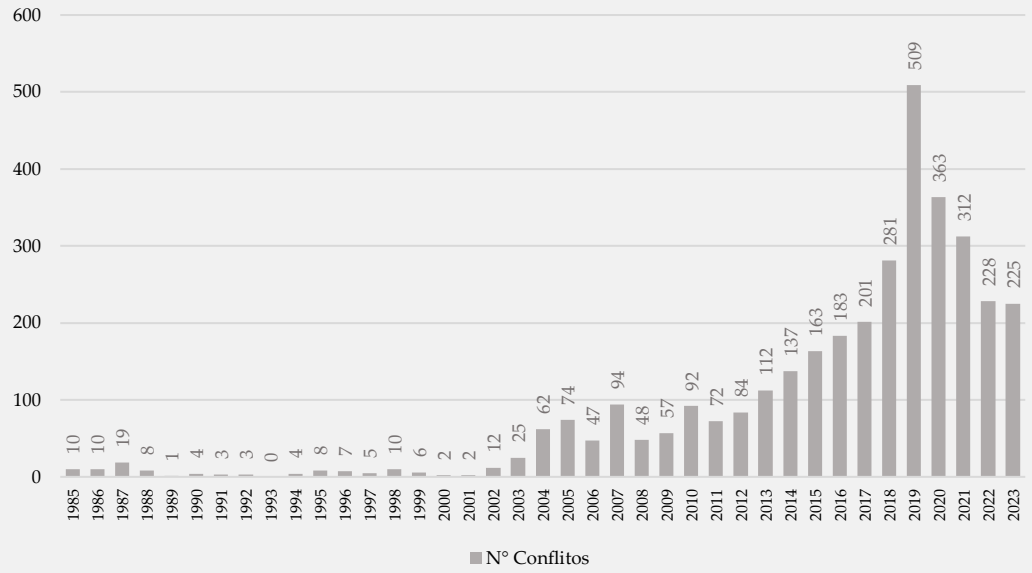
Fonte: CPT. Organização dos Autores.

Essa diferença deve-se principalmente à maior presença e organização do MST, principal movimento de luta pela terra no país, nas duas primeiras regiões. Três estados amazônicos são os únicos onde o MST não se organizou até os dias de hoje: Acre, Amapá e Amazonas. Mas além disso, sua presença em Roraima é muito recente e débil. Por outro lado, são fortes as raízes históricas do MST no Centro-Sul e foi significativa a sua expansão para o Nordeste, em especial a partir de meados dos anos 1990. Segundo Fernandes (2000), até 1985 o MST se estruturou em cinco estados: MS, PR, RS, SC e SP, todos no Centro-Sul. De 1985 a 1990 se expandiu para as cinco demais UFs do Centro-Sul (DF, ES, MG, GO e RJ) e para o Nordeste (AL, BA, CE, PB, PE, PI, RN, SE), além de dois estados amazônicos (MA e RO). Somente nos anos 1990 estendeu sua atuação a outros estados da Amazônia (MT, PA e TO) e nos anos 2010 chegou a RR. É emblemático também que a fundação do MST tenha se dado em Cascavel no Paraná e seu primeiro congresso em Curitiba e que todos os demais congressos tenham sido realizados em Brasília, refletindo a expansão do MST para outras regiões e seu caráter cada vez mais nacional.

3.2 Os conflitos pela água no Brasil

Por fim, nesta seção, analisaremos os conflitos pela água no Brasil. Para a análise dos conflitos pela água utilizaremos três gráficos, que apresentam a evolução histórica destes conflitos e sua distribuição espacial.

Gráfico 9 – Conflitos pela Água – Evolução histórica – Brasil - 1985-2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

O gráfico 9 representa a quantidade de conflitos pela água por ano no campo brasileiro entre os anos de 1985 e 2023, um somatório total de 3.483 conflitos contabilizados pela Comissão Pastoral da Terra. Como o gráfico evidencia, os conflitos pela água começam a aumentar a partir dos anos 2000 e isso se deve ao fato da CPT iniciar os registros de conflitos pela água de forma sistemática e destacada na publicação Conflitos no Campo Brasil de 2002. Porém, isso não quer dizer que anteriormente não ocorressem conflitos pela água, mas que os registros da CPT não davam devida ênfase a este tipo de conflito, que antes era incluído em "Outros Conflitos". A partir dos anos 2000, com a intensificação deste tipo de conflito, a CPT diagnosticou a importância de passar a registrar separadamente tais informações. Interessante notar que a CPT faz uma autocrítica em relação à possível imprecisão destes registros:

> Se não aparece em ocorrências é de se perguntar o porquê. Certamente não são os critérios muito rígidos do Setor de Documentação da CPT. É de nos questionarmos a nós mesmos, agentes da CPT, pelo descuido em identificar e fazer o registro dos casos. Restrita à imprensa escrita, a documentação ficará sempre aquém da realidade (CPT, 2006, p. 110).

Além disso, um outro apontamento que a CPT faz referente às oscilações é que, embora essas estatísticas sejam importantes para a ciência social, os dramas que as pessoas vivem são mais relevantes que os números (CPT, 2006).

Ainda no que se refere ao gráfico 9, três observações são fundamentais: (1) o ano de 2013 é o primeiro da série histórica em que o número de conflitos ultrapassa o patamar das 100 ocorrências, mantendo-se nos anos seguintes entre 100 e 200 ocorrências; (2) durante o governo Bolsonaro foram registrados três dos quatro maiores números de toda a série histórica de conflitos pela água, em 2019, 2020 e 2021, sendo que 2022 só foi superado pelo número de ocorrências do último ano do governo Temer, 2018; ou seja, mais de 70% dos conflitos pela água de toda a série histórica foram registrados após o golpe de 2015/2016; (3) não há como deixar de considerar no caso dos conflitos pela água, os impactos que tiveram os dois maiores desastres/crimes associados a rompimentos de barragens de rejeitos minerais no país: Mariana e Brumadinho ambos em Minas Gerais, ocorridos, respectivamente em 2015 e 2019.

No ano de 2005, época do primeiro governo Lula, o Caderno de Conflitos aponta que mais de 40% dos conflitos foram referentes à construção de barragens e açudes. Além de uma outra grande parte relacionar-se com a deterioração desse bem natural, que é a água (CPT, 2005).

A partir do ano de 2011, os conflitos pela água crescem ano a ano. Além disso, a instabilidade política que se instaura no país a partir de 2013, fez com que a violência no campo ficasse cada vez mais acirrada. Isto se manifesta de forma ainda mais intensa a partir do golpe jurídico-parlamentar-midiático que derrubou a presidente Dilma Rousseff, que teve na bancada ruralista uma de suas bases fundamentais de apoio, fomentando ainda mais a violência no campo brasileiro.

O ano de 2019, primeiro ano do governo de Jair Bolsonaro, registrou maior pico dos conflitos pela água durante a série histórica, sendo marcado pelo maior crime ambiental já registrado em ternos de número de vítimas: no município de Brumadinho, localizado no estado de Minas Gerais, a barragem de rejeitos do Córrego do Feijão, da mineradora Vale rompeu, fazendo centenas de vítimas, além de gerar consequências devastadoras ao meio ambiente.

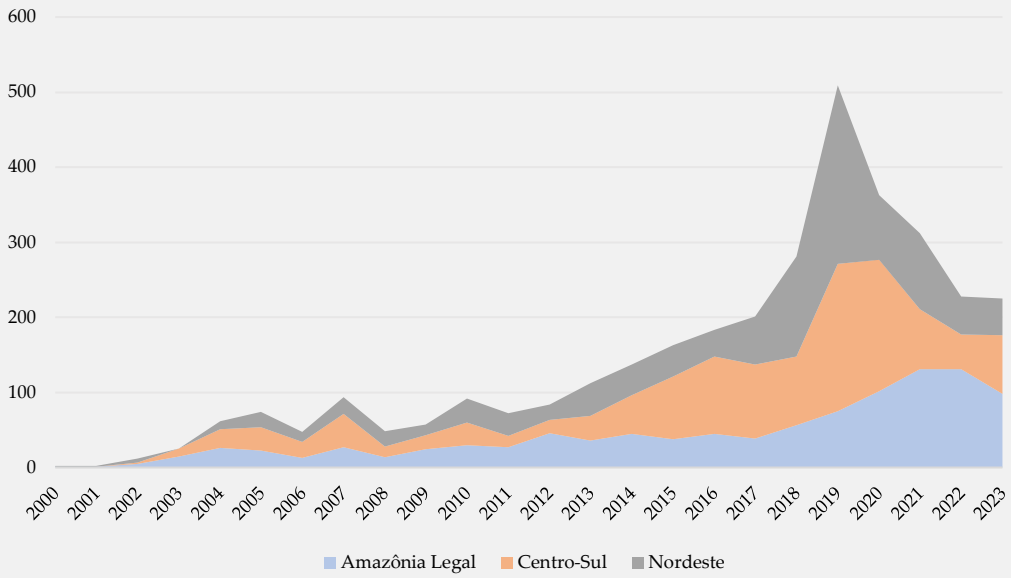
É importante destacar que o desenvolvimento de uma sociedade se dá pela forma como as pessoas produzem e reproduzem sua existência e como essas relações econômicas influenciam a estrutura social, as instituições e as ideias (Marx; Engels, 2007). E é sabido que o ocupante do poder executivo da época sempre desqualificou os movimentos sociais, as populações tradicionais e originárias, que são os verdadeiros responsáveis pela luta e resistência contra a subordinação do Estado aos interesses do agronegócio, do mineronegócio e do hidronegócio.

Embora nos anos após 2019 aconteça uma queda nas ocorrências de conflitos pela água, verifica-se que os patamares continuam elevados, permanecendo superiores aos de todo o período anterior ao golpe de 2015/2016.

Considerando, o exposto acima sobre a característica dos registros da CPT em relação aos conflitos pela água, nos gráficos seguintes optamos por considerar somente os dados a partir dos anos 2000.

A análise do gráfico 10 evidencia um aumento gradativo dos conflitos pela água, tanto no conjunto do país, quanto em cada região, embora com ritmos desiguais. Até 2011 há uma oscilação no número de ocorrências e também na participação de cada região no total de conflitos. Em 2015, observamos um aumento significativo das ocorrências, sobretudo na região Centro-Sul, sendo o ano marcado pelo rompimento da barragem do Fundão, localizada no município de Mariana, que além de tirar a vida de 19 pessoas despejou resíduos com proporções avassaladoras e inestimáveis sobre o Rio Doce e seus afluentes.

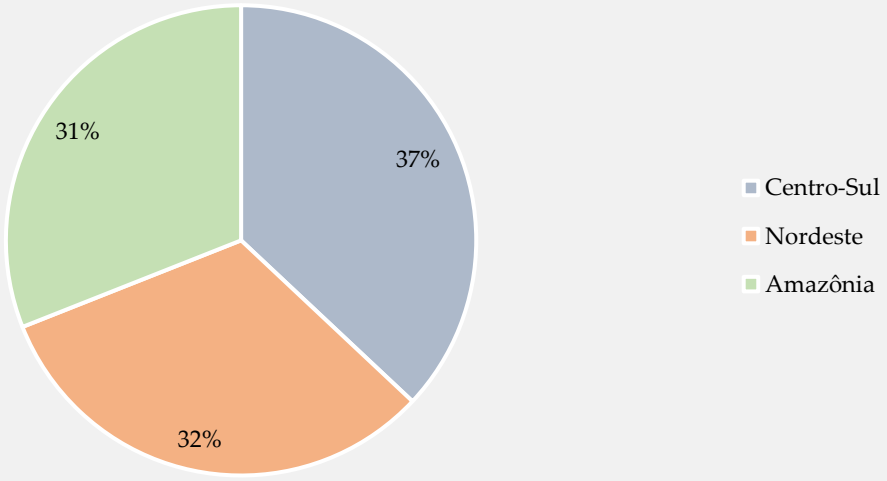
Gráfico 10 – Conflitos pela Água - Ocorrências por ano e regiões – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

A região Centro-Sul concentrou a maior parte dos conflitos pela água entre 2014 e 2019, 1.002 conflitos no total, aproximadamente 38,50% dos conflitos foram nesta região. No Nordeste que teve o maior número de conflitos pela água em 2019, 238 conflitos foram registrados na região neste ano, com destaque para os conflitos no oeste baiano, como os verificados em Correntina, além do derramamento de petróleo no litoral brasileiro que atingiu várias praias da região Nordeste. Já a Amazônia passa a ter o maior número de conflitos a parir de 2021, registrando 131 conflitos nos anos de 2021 e 2022 e 98 conflitos no ano de 2023.

Gráfico 11 – Conflitos pela Água – Percentual por regiões – Brasil - 1985/2023



Fonte: CPT. Organização dos Autores.

A transposição do Rio São Francisco, os conflitos que envolvem a seca e a construção de complexos industriais e portuários, como os do Ceará e de Pernambuco e os conflitos no oeste da Bahia, são os principais causadores dos registros de conflitos pela água na região Nordeste, junto com o vazamento de petróleo que atingiu diversas praias da região. Já na região Centro-Sul, foram os megaprojetos de mineração os grandes responsáveis por esses conflitos, como evidenciado acima quando nos referimos aos desastres/crimes de Mariana e Brumadinho. E, na região da Amazônia as grandes obras hídricas, como as Usinas Hidrelétricas de Belo Monte (PA), Jirau e Santo Antônio (RO), (CPT, 2016), além do derramamento de rejeitos no rio Pará no município de Barcarena pela maior empresa do mundo de exploração de bauxita, a empresa norueguesa Hydro Alunorte (CPT, 2018), são considerados os principais responsáveis pelos conflitos pela água na região.

O que todas essas regiões têm em comum são as opções políticas por essas grandes obras hídricas e ou extrativistas, agravando ainda mais os conflitos por esse bem natural. Sendo assim, analisando o gráfico 11, verifica-se que essas regiões possuem números muito próximos no acumulado dos conflitos desde o início do século, provando que os conflitos pela água ocupam praticamente todo o extenso território brasileiro.

Considerações finais

A análise geográfica dos conflitos no campo brasileiro no período 1985-2023, tomando por base os dados de conflitos por terra e pela água, indicam a conformação de dois padrões de conflitividade: (1) um primeiro marcado pelo avanço do capital sobre as terras ocupadas pelos trabalhadores rurais e povos e comunidades tradicionais, expropriando os trabalhadores e incorporando as terras (e a água) à dinâmica da acumulação capitalista, em conformidade com a noção proposta por Marx (1989) de acumulação primitiva e atualizada por diversos autores em debates recentes, como a noção de acumulação por espoliação proposta por Harvey, ou de acumulação primitiva permanente, segundo Bartra; (2) um segundo, caracterizado pelo avanço das lutas pela terra via ocupações/retomadas e acampamentos que arrancam dos governos a criação de assentamentos que dão fôlego à luta contra a dominação do capital, em consonância com as proposições de Rosa Luxemburgo (1984) acerca da recriação do campesinato através da luta pela terra e da migração – neste caso, inclusive cidade–campo.

Os dados apresentados, nos permitem afirmar que o primeiro padrão de conflitividade caracteriza os períodos que vão de 1985 a 1994, de 2000 a 2002 e de

2008 a 2023, quando a violência contra a ocupação e a posse da terra prevalece em larga escala sobre as ocupações/retomadas e acampamentos. Já nos períodos entre 1995 e 1999 e 2003 a 2007 prevalece o segundo padrão de conflitividade, com a redução proporcional da violência contra a ocupação de posse da terra, frente ao crescimento das ocupações/retomadas e acampamentos.

Assim, cai por terra um dos anátemas do pensamento reacionário repetidamente proferido pelas classes dominantes brasileiras de que o MST e outros movimentos sociais do campo são os responsáveis pela violência no campo. Ao contrário, o que os dados mostram é que a violência diminui quando aumenta a mobilização social no campo e cresce quando esta mobilização diminui e o capital nas suas várias facetas – latifúndio/agronegócio, mineronegócio, hidronegócio – avança sobre as terras (e águas) dos povos do campo, intensificando os processos expropriatórios, com as características violentas que os marcam desde que Marx os descreveu no cada vez mais atual Capítulo XXIV do Livro I d'O Capital.

Referências

AGUIAR, João Valente; BASTOS, Nádia. Uma reflexão teórica sobre as relações entre natureza e capitalismo. *Katályses*, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 84-94, jan./jun. 2012.

ALENTEJANO, Paulo. A política agrária do governo Temer: a pá de cal na agonizante reforma agrária brasileira?. *OKARA: Geografia em debate (UFPB)*, v. 12, p. 308-325, 2018.

ALENTEJANO, Paulo. As políticas do governo Bolsonaro para o campo: contrarreforma agrária em marcha acelerada. *Revista da ANPEGE*. v. 16. n. 29, p. 353-392, 2020.

ALENTEJANO, Paulo. A hegemonia do agronegócio e a reconfiguração da luta pela reforma agrária no Brasil. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, Dossiê "Conjuntura no Brasil: retrocessos sociais e ações de resistência, n. 42, v. 4, p. 251-285, dez. 2020a.

ALENTEJANO, Paulo. Os conflitos pela terra no Brasil: uma breve análise a partir dos dados sobre ocupações e acampamentos. In: *Conflitos no Campo Brasil*. Goiânia: CPT Nacional - Brasil, 2004, p. 112-117.

ALENTEJANO, Paula; EGGER, Daniela. Agronegócio. in DIAS, Alexandre P.; STAUFFER, Anakeila de B.; MOURA, Luiz H. G. de; VARGAS, Maria C. *Dicionário de agroecologia e educação*. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2021.

ALENTEJANO, Paulo; LEITE, Luiza Chuva Ferrari; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. *Atlas dos conflitos no campo brasileiro*. CPT/GeoAgrária-FFP-UERJ/Lemto-UFF. Goiânia/São Gonçalo/Niterói, 2013.

ALENTEJANO, Paulo; WANDERLEY, Luiz; SANTORO, Karoline; LEÃO, Pedro; RIBEIRO, Amanda; SILVA, Vinicius. Ruptura política e contrarreforma agrária: geografia dos conflitos no campo brasileiro. In: *Conflitos no Campo Brasil 2023*. Goiânia: CPT Nacional, p. 24-36, 2024.

BARTRA, Armando. *Con los pies sobre la tierra*: despojo y resistencia en los territorios. Ciudad de México. UAM/Ithaca, 2015.

CARTER, Miguel. Desigualdade social, democracia e reforma agrária no Brasil. In CARTER, Miguel. (org.) *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2004*. Goiânia: CPT Nacional - Brasil, 2004.

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2006*. Goiânia: CPT Nacional Brasil, 2006.

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2008*. Goiânia: CPT Nacional - Brasil, 2009.

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2016*. Goiânia: CPT Nacional - Brasil, 2016.

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2018*. Goiânia: CPT Nacional, 2019.

CPT. *Conflitos no Campo Brasil 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

DELGADO, Guilherme Costa. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: CARTER, Miguel. (org.) *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

DELGADO, Guilherme Costa. *Do capital financeiro na agricultura à economia do agronegócio*: mudanças cíclicas em meio século (1965-2012). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FONTES, Virgínia. *O Brasil e o capital-imperialismo* – teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

GUDYNAS, Eduardo. *Extractivismos* – ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza. Cochabamba: CEDIB, 2015.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

KNUTH, Sarah. E. Global finance and the land grab: mapping twenty-first century strategies. *Canadian Journal of Development Studies*, v. 36, n. 2, 2015.

LUXEMBURGO, Rosa. *A Acumulação de Capital*: contribuição ao estudo econômico do imperialismo. São Paulo, Abril Cultural: 1984.

MARINI, Ruy Mauro. *Subdesenvolvimento e revolução*. Florianópolis: Insular, 2013.

MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil: 1989.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. Tradução de José Carlos Bruni e Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Boitempo, 2007.

MEDEIROS, Leonilde S. de. Movimentos sociais no governo Bolsonaro. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 490-521, 2020.

MOREIRA, Ruy. *Mudar para manter exatamente igual*. Rio de Janeiro: Consequência, 2018.

PAULANI, Leda Maria. Acumulação e Rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. *Revista de Economia Política*, v. 36, n. 3 (144), p. 514-535, jul.-set. 2016.

PINTO, Tales dos Santos. *Conflitos por terra e concentração de renda*. In: Conflitos no Campo Brasil 2023. Goiânia: CPT Nacional, 2024, p. 105-118.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A Geograficidade do Social: uma contribuição para o debate metodológico para os estudos de conflitos e movimentos sociais na América Latina. In: SEOANE, Jose. *Movimentos sociales y conflito em América Latina*. Bueno Aires: CLACSO, 2004.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A reinvenção dos territórios; a experiência latino-americana e caribenha. In: CECEÑA, Ana Esther (org). *Os desafios das emancipações em um contexto militarizado*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. A dimensão geopolítica da crise brasileira: uma perspectiva desde os grupos sociais em situação de subalternização. *Geographia*, Ano 18, n. 37, 2016.

RAMOS, Tatiana Tramontani. *A geografia dos conflitos sociais da América Latina e Caribe*. Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2003.

RUBIO, Blanca. Resurge la renta de la tierra? La revalorización de los bienes agropecuários y su impacto en América Latina. *Revista ALASRU*, n. 10, out. 2014.

SASSEN, Saskia. Land Grabs Today: Feeding the disassembling of National Territory. *Globalizations*, v. 10, n. 1, p. 25-46, 2013.

SVAMPA, Maristela. “Consenso de los commodities” y linguagens de valorização em América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, n. 244, 2013.

Sobre as autoras e os autores

Paulo Alentejano
Professor Titular do Departamento de Geografia da Faculdade de Formação de Professores da UERJ (DGeoFFP/UERJ) e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia da FFP/UERJ e em Desenvolvimento Territorial na América Latina e Caribe da Unesp, em parceria com a Escola Nacional Florestan Fernandes - ENFF. Coordenador do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Geografia Agrária (GeoAgrária). Integrante do Grupo de Trabalho de Assuntos Agrários da Associação dos Geógrafos Brasileiros das Seções Rio e Niterói (GTAgrária/AGB) e da Diretoria da AGB-Rio.

Contribuição de autoria: Conceituação; Análise Formal; Metodologia; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Lucas Siqueira
Graduando em Licenciatura em Geografia pela Faculdade de Formação de Professores do Estado do Rio de Janeiro (UERJ/FFP). Bolsista de Extensão do Projeto Bibliotecas Populares nos Assentamentos Rurais do Rio de Janeiro. Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Geografia Agrária (GeoAgrária) da Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo (FFP-UERJ). Tem experiência na área de Geografia, com ênfase em Geografia Agrária.

Contribuição de autoria: Investigação; Escrita – primeira redação.

Roberta Lines
Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (FFP-UERJ), professora do ensino básico da Rede Pública de Maricá-RJ e integrante do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Geografia Agrária (GeoAgrária) da Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo (FFP-UERJ).

Contribuição de autoria: Investigação; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Emilly Fegalo Pires Matos
Graduanda na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bolsista do Projeto de Estágio Interno Complementar Educação do Campo. Integrante do Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Geografia Agrária (GeoAgrária) da Faculdade de Formação de Professores de São Gonçalo (FFP-UERJ).

Contribuição de autoria: Investigação; Escrita – primeira redação

---

Nota
Este artigo faz parte de um projeto de pesquisa maior, desenvolvido pelo Grupo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Geografia Agrária –

GeoAgrária/FFP/UERJ em parceria com o Laboratório de Estudos sobre Movimentos Sociais e Territorialidades – Lemto/UFF e a Comissão Pastoral da Terra – CPT: o Atlas dos Conflitos no Campo Brasileiro. Os trabalhos se iniciaram em 2023 e culminarão em 2025, por ocasião da comemoração dos 50 anos da CPT, com a publicação do Atlas. Agradecemos a CPT a disponibilização dos dados.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55780

dossiê

Os contornos da impunidade judicial: o processamento dos crimes de massacre contra camponeses no Sul e Sudeste do Pará

Los contornos de la impunidad judicial: el procesamiento de los crímenes de masacre contra campesinos en el Sur y Sudeste de Pará

The outlines of judicial impunity: the prosecution of massacre crimes against peasants in the South and Southeast of Pará

Gladstone Leonel Júnior[1]
[1] Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: gladstoneleonel@id.uff.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0069-9221.

Camila Giron de Souza[2]
[2] Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: camilagiron@id.uff.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-0292-8932.

Helena de Castro Dias[3]
[3] Universidade de Glasgow, Glasgow, Escócia, Reino Unido. E-mail: hcastrodias14@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0005-8707-1294.

Amanda Bona[4]
[4] Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual, Linhares, Espírito Santo, Brasil. E-mail: zancanella.bona@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0350-5816.

Maria José Andrade de Souza[5]
[5] Universidade Federal do Oeste da Bahia, Barreiras, Bahia, Brasil. E-mail: mjasouza@ufob.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-3354-3717.

Submetido em 11/10/2024
Aceito em 11/12/2024

Como citar este trabalho
LEONEL JÚNIOR, Gladstone; SOUZA, Camila Giron de; DIAS, Helena de Castro; BONA, Amanda; SOUZA, Maria José Andrade de. Os contornos da impunidade judicial: o processamento dos crimes de massacre contra camponeses no Sul e Sudeste do Pará. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 215-236, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Os contornos da impunidade judicial: o processamento dos crimes de massacre contra camponeses no Sul e Sudeste do Pará

Resumo
O artigo contextualiza os conflitos agrários, aprofundando a análise sobre os massacres na região Sul e Sudeste do Pará, considerada uma das mais violentas regiões do país para quem vive no campo. As questões trazidas apontam como se dá o processamento criminal, nos casos em que ele ocorre, identificando dados que conduzem para a impunidade, tendo como paradigma de análise o caso da Chacina de Ubá. A partir disso, por meio da metodologia de pesquisa qualificada, são identificados elementos que chamam a atenção quanto ao julgamento dos crimes de massacres, sem perder de vista as condições estruturais que contribuem para essa trágica realidade. Ao fim, revela-se a centralidade do papel assumido pelo poder judiciário e pelas forças policiais na persistência do fenômeno da impunidade verificada na região estudada.
Palavras-chave
Massacres no campo. Impunidade judicial. Sul e Sudeste do Pará. Conflito agrário.

Resumen
El artículo contextualiza los conflictos agrarios, profundizando el análisis de las masacres en la región Sur y Sudeste de Pará, considerada una de las más violentas del país para quien vive en el campo. Las interrogantes planteadas señalan cómo se da el procesamiento penal, en los casos en que ocurre, identificando datos que conducen a la impunidad, utilizando el caso de la Masacre de Ubá como paradigma de análisis. A partir de esto, por medio de la metodología de investigación cualitativa, se identifican elementos que llaman la atención sobre el juzgamiento de los crímenes de masacre, sin perder de vista las condiciones estructurales que contribuyen a esta trágica realidad. Al final, se revela la centralidad del papel asumido por el poder judicial y policial en la persistencia del fenómeno de impunidad observado en la región estudiada.
Palabras-clave
Masacres. Impunidad judicial. Sur y sudeste de Pará. Conflicto agrario

Abstract
The article contextualizes agrarian conflicts, deepening the analysis of massacres in the South and Southeast region of Pará, considered one of the most violent in the country for those who live in rural areas. The questions raised point out how criminal prosecution occurs, in the cases in which it occurs, identifying data that leads to impunity, using the case of the Ubá farm massacre as an analysis paradigm. From this, through the qualitative research methodology, elements are identified that draw attention to the trial of massacre crimes, without losing sight of the structural conditions that contribute to this tragic reality. In the end, the centrality of the role assumed by the judiciary and police powers in the persistence of the phenomenon of impunity observed in the studied region is revealed.
Keywords
Massacres. Judicial impunity. South and southeast of Pará. Land conflicts.

Introdução

O presente artigo é fruto de um processo de compartilhamento de saberes e aprendizados produzidos no bojo da pesquisa nacional, que buscou compreender as razões da impunidade nos crimes de mortes violentas no campo, que resultaram em massacres, ocorridos entre 1985 e 2019, no período denominado como Nova República, reconhecido como posterior à ditadura civil-militar brasileira[1].

A pesquisa nacional se debruçou sobre 50 casos de massacres no campo documentados pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e sistematizados pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno (CEDOC). Dessa totalidade de casos, 41 ocorreram na Amazônia Legal, mais precisamente na região Sul e Sudeste do Pará, com 21 ocorrências. Considerada como uma das regiões mais violentas no campo agrário brasileiro, no município de São João do Araguaia, inserido na região do sudeste paraense, ocorreu, em 1985, a Chacina de Ubá, como ficou internacionalmente conhecida. Neste artigo, optamos por abordar como se deu o processamento criminal dessa chacina, que ganhou repercussão nacional e internacional.

A metodologia adotada partiu de análise qualitativa das fontes documentais já coletadas, dentre estas: base de dados DataCPT, tabela com informações acerca dos processos judiciais, inventário processual sobre o caso da Chacina de Ubá, artigos, monografias e teses sobre a região do Sul e Sudeste do Pará e igualmente sobre o processamento do caso emblemático, escolhido para essa exposição.

No decorrer da pesquisa ficou nítido que, mesmo com a redemocratização e a posterior promulgação da Constituição de 1988, reconhecida e adjetivada como Constituição Cidadã, os dados sobre a violência no campo e a impunidade no processamento de crimes contra os/as camponeses/as sugerem a persistência e até mesmo uma "naturalização" do trato violento e autoritário em relação aos grupos sociais mais subalternizados. Assim, uma tarefa importante de ser compreendida na pesquisa seria a de identificar quais mecanismos não funcionam, a ponto de o sistema de justiça e de segurança pública não darem respostas adequadas ao que

[1] Trata-se de um pequeno recorte da pesquisa desenvolvida e publicada recentemente (Souza *et al*., 2024), denominada "Massacres no campo na Nova República: crime e impunidade, 1985-2019", coordenada por vários pesquisadores/as de diversas universidades públicas do país, ligados ao Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Desde já agradecemos à coordenação nacional da pesquisa e o suporte dado pela CPT e pelo IPDMS, além das agências de fomento à iniciação científica como o PIBIC-UFF, FAPERJ, PIBIC-UNIFESSPA.

se espera diante dos massacres no campo e de como isso resulta na descrença desse sistema no Estado Democrático de Direito.

Uma pesquisa deste tipo, e com esta abordagem, não pode ignorar que os sujeitos identificados como vítimas, como mandantes e executores, como atores do sistema de justiça e de segurança pública, têm perfis de classe e étnico-raciais distintos num país onde herdamos um triste legado histórico. Trata-se de mais de "500 anos de latifúndio e colonialidade, de quase 400 anos de escravidão e todos os seus legados, de uma violência física e simbólica que tem aspectos de classe, raça, gênero e sexualidade que estão interligados e são atualizados a cada conflito" (Costa *et al*., 2021, p. 203). Além disso, essa violência física e simbólica expressa os "dois principais traços que marcam o perfil das classes e grupos dominantes no campo: a defesa da propriedade como direito absoluto e a violência como prática de classe" (Bruno, 2003, p. 285).

Nesse sentido, a Chacina de Ubá é um caso exemplar sobre a conformação das relações entre a pistolagem, os grandes proprietários, dentre eles os grandes empresários/as rurais e o Estado, leia-se aqui, o poder judiciário e as forças de segurança pública. Nota-se uma "relação estreita da agência policial e judicial com proprietários de terra e, às vezes, com pistoleiros tem sido parte da peça de engrenagem do sistema de pistolagem no Brasil contemporâneo" (Pereira, 2015, p. 238).

É curioso notar que a construção das narrativas desses processos judiciais, relacionados aos massacres no campo, ocultou os elementos estruturais aqui citados e trouxe percepções ideológicas preconceituosas e estigmatizantes no sentido de individualizar condutas, as quais partiriam de uma noção moral relacionada a má índole e a subjetividade do sujeito criminoso, limitado, em regra, ao executor. Isso ficará evidenciado nessa exposição sobre a Chacina de Ubá desde a execução do crime até a sua conclusão processual.

Ao que parece, essa é uma das chaves interpretativas trazidas no artigo, a qual remete à ideia de que essa impunidade, verificada nos crimes de massacres no campo, não seria decorrente de uma simples morosidade judicial ou resultado de uma precariedade de instrumentos para a investigação criminal. Pelo inquérito policial e pelo processo criminal passam diversos sujeitos que interferem no andamento dos casos, a partir da sua atuação e influência, a exemplo dos promotores/as, juízes/as, policiais, desembargadores/as, delegados/as, advogados/as, peritos/as. Os vínculos entre os agentes do Estado e o latifúndio devem ser visibilizados e contribuem para elucidar as respostas (e as não respostas) a esses massacres.

1 impunidade que demarca a região: do esquecimento ao processamento

O processo penal traz atrelado a si, para além das previsões normativas e jurisprudenciais, um conjunto de simbologias que se imbricam na persecução penal e delineiam a ocorrência da impunidade em seus diferentes padrões. Dentre os elementos que conduzem a esse potencial panorama violador, observam-se as simbologias atribuídas aos trabalhadores e trabalhadoras rurais e aos mandantes de crimes no campo, bem como a ruptura e a negligência no que tange à efetivação do devido processo legal e das garantias constitucionais. Ademais, a realidade material e o perfil dos latifundiários do Sul e do Sudeste do Pará potencializa a impunidade, haja vista o capital econômico que estes mobilizam, bem como do poder político que articulam. Sob essa perspectiva, Guimarães e Barp (2011) são cirúrgicos ao apontar a capacidade de instrumentalização das ambiguidades do inquérito policial e das falhas do sistema penal por parte dos segmentos sociais hegemônicos, naturalizando a violência e a barbaridade imbuídas àqueles que se opõem à objetificação da terra que a despe de sua função social.

O agrupamento dos casos de massacres ocorridos na região Sul e Sudeste do Pará, a partir da Nova República[2], foi essencial para a estruturação da investigação desenvolvida em sequência. A observação acerca do não processamento ou não responsabilização dos massacres em contexto agrário, implicou na detecção de silêncios e de lacunas, as quais, por si só, comunicam a intencional invisibilização de violações de direitos humanos no contexto de luta pela terra como também em um "massacre" *post mortem*, que emudece os movimentos de resistência e as organizações de enfrentamento ao poder econômico no campo.

Interessante destacar a observação de Andrade (2019) sobre a potencialidade do combate à opressão e ao enfrentamento dos silenciamentos, por meio de uma memória social emergente que constrói sentidos e ressignificações a partir de laços afetivos e das vivências, germinando uma consciência crítica nos membros da família dos assassinados. Isso pode se dar tanto pela construção de assentamentos em locais que anteriormente foram palco de lutas pela posse de terra, quanto pela busca que garanta visibilidade à narrativa de resistência. Um exemplo disso é a

[2] A pesquisa se orientou pela análise do período de 1985 até o ano de 2019, através do critério da ocorrência ou não ocorrência de instauração de processo judicial, durante as atividades de estudo documental.

preservação das casas em que João Canuto[3] viveu e organizou as suas lutas políticas. Isso é vital para os seus descendentes, pois "os fenômenos sociais do passado compõem a memória dos vivos e podem ser vivenciados a qualquer tempo, pois o tempo presente é carregado de passado" (Andrade, 2019, p. 178).

Um processamento judicial adequado, isto é, célere e em consonância com os princípios constitucionais é essencial para a preservação dessa memória, porém não é o que foi visto diante de casos que sequer foram investigados por meio do inquérito policial. Quando consideramos alguns casos de massacres ocorridos na região Sul e Sudeste do Pará, observa-se que houve processo judicial em relação à/ao: Chacina da Fazenda Ubá (1985), em São João do Araguaia; Chacina da Fazenda Princesa (1985), em Marabá; Chacina de Goianésia (1987), em Rondon do Pará/Goianésia; Chacina da Fazenda Pastoriza (1995), em São João do Araguaia; Chacina de Eldorado dos Carajás (1996); Chacina de Morada Nova (2001), em Marabá; Chacina de São Félix do Xingu (2003), no município assim denominado.

Não foram objeto de processamento, por sua vez, os seguintes casos: Chacina de Rio Maria (1985); Massacre dos Garimpeiros da Serra Pelada (1987), em Marabá; Chacina da Fazenda São Francisco (1996), em Eldorado dos Carajás; Chacina do Novo Repartimento/Anapú (2003); Chacina de Pacajá (2010), no Rio Cururuí.

No bojo da pesquisa realizada, de um total de cinquenta massacres, apenas os autos de vinte e três processos foram localizados. Importante destacar que o acesso aos autos processuais se mostra um importante instrumento para a identificação de potenciais violações à lisura do processo judicial. Ressalvados os casos que tramitam em segredo de justiça, de acordo com o relatório publicado:

> [...] o estudo teve acesso a inquéritos policiais e processos criminais, muitas vezes, em mau estado de conservação, com páginas rasgadas ou molhadas. Em alguns, as páginas ou os volumes dos processos estavam fora de ordem e, em outros, notou-se a falta de trechos dos autos (Souza *et al*., 2024).

Esses dados dão conta da dificuldade de processamento de determinados grupos sociais e da dimensão e força do latifúndio no Brasil. Os trabalhadores, que reivindicam a posse da terra, acabam mais fragilizados na medida em que essa expressiva omissão processual na responsabilização dos massacres foi dita como multicausal, sem apontar uma motivação específica. Nos diferentes casos pesquisados, há uma variação e cumulação de causas que contribuem para

[3] João Canuto foi presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Rio Maria, sul do Pará e defensor da reforma agrária. Em dezembro de 1985, ele foi assassinado com 12 tiros por pistoleiros a mando dos latifundiários da região.

desembocar em impunidade, seja em uma aparente apatia do Ministério Público para o oferecimento de denúncia ou nas movimentações processuais com lapsos temporais expressivos, dentre outras.

Trecani, Pinheiro e Antunes (2020) endossam essa perspectiva de impunidade e negligência ao constatarem a alcunha de "Terra das mortes anunciadas" para o Estado do Pará, pois diversas lideranças na defesa da terra notificaram, inúmeras vezes, as autoridades do Estado do Pará e da União acerca da ameaça de assassinato que sofriam, mas poucas medidas concretas de proteção a suas vidas ou de repressão àqueles que os ameaçavam foram tomadas e nem sempre com a eficiência devida. Esse cenário institucional corroborou para a materialização da execução de Raimundo Ferreira Lima ("Gringo") (29/05/1980), Gabriel Pimenta (18/07/1982), Benedito Alves Bandeira ("Benezinho") (4/07/1984), João Canuto (18/12/1985), Paulo Fonteles (11/06/1987), João Carlos Batista (6/12/1988), da Irmã Dorothy Stang (12/02/2005) e do casal José Cláudio Ribeiro e Maria do Espírito Santo (24/05/2011) só para destacar os casos mais conhecidos de assassinatos no campo.

Para além de uma associação direta entre impunidade e assassinatos, observou-se o tratamento disruptivo conferido aos mandantes das chacinas e aos pistoleiros. Os pistoleiros, por vezes, atuaram em diferentes chacinas, sendo essa forma de agir tida como uma "profissão" reconhecida pelos moradores locais. No aditamento à denúncia referente ao massacre da Fazenda Ubá, por exemplo, relatou-se essa habitualidade, bem como a desumanização atribuída a esses sujeitos. Todavia, em oposição a isso, observou-se o tratamento diferenciado atribuído ao mandante que é tratado com formalidade sendo chamado de "Senhor".

> O modus operandi dos agentes delituosos é, visto sua notória publicidade, de pleno domínio público. Foram contratados, pelo dono da fazenda, Sr. José Edmundo Ortiz Vergolino, para eliminar os posseiros ali existentes, sendo os facínoras chefiados por Sebastião Pereira Dias, o Sebastião da Terezona, homem ignorante e acostumado aos hábitos rudes de truculência delitiva, o que o transformaram, num curto lapso de tempo, num carniceiro da pior espécie, exemplo singular da bestialidade humana (Pará, 2001, fls. 549).

A linguagem demonstrou a relevância das autoridades públicas tomarem partido na qualificação das partes. "O sujeito da fala (...) não é neutro, mas partidário, sempre na perspectiva da guerra até a vitória, porque a relação de força do poder exige tomar partido" (Santos, 2022, p. 302). A assimetria na relação de força tem condições de determinar a vitória ou a impunidade de uma das partes.

Em diversos processos que constam executores e mandantes, notou-se a construção de uma narrativa jurídica, a qual atribuiu características de monstruosidade do indivíduo executor do massacre, ao mesmo tempo em que ocultou a monstruosidade do latifúndio. O que se pretende é tratar de forma natural a excrecência da estrutura latifundiária retida nas mãos da classe dominante, enquanto se perpetua a noção de violência que parte, exclusivamente, em razão de uma degradação moral de um indivíduo, via de regra, negro e pobre, cuja conduta foi desviante.

A provocação da jurisdição e a instauração de uma ação penal, no contexto dos massacres da Nova República na região Sul e Sudeste do Pará, representaram um ensejo ao combate da impunidade para as famílias dos trabalhadores e lideranças que buscaram propiciar que a terra tenha a sua função social produtiva efetivada, sendo considerada para além de um substrato com conotação patrimonialista. Embora o mero processamento, como se demonstra neste trabalho, não garanta nada. Mais do que uma abordagem essencial para a preservação da memória dos/as defensores da terra, um processo célere e com garantias poderia conferir maior dinamicidade ao direito material e a produção de coisa julgada, trazendo visibilidade aos equívocos e falhas institucionais, por vezes, intencionalmente provocadas.

Todavia, após a análise documental realizada, se observou que os silêncios pela ausência de processamento e os processos arbitrariamente conduzidos, no contexto sob análise, propiciaram o seguinte: uma reiteração da impunidade na qual o esquecimento e o processamento precário apresentam-se como faces de uma mesma insólita moeda.

2 Os elementos que conduzem à impunidade: a análise da Chacina da Fazenda Ubá, região Sudeste do Pará

A relação existente entre o sistema judiciário paraense e os casos de massacres gerados no interior de conflitos agrários, denota nitidamente que o primeiro enfrenta, o que Medeiros (1996) chama de dificuldade estrutural, no que tange ao processamento e a resolução dos casos. Essa dificuldade, responsável por dar vida ao fenômeno da impunidade, se manifesta de diversas formas, desde a incapacidade de conferir proteção efetiva aos ameaçados de morte nos conflitos, à não rara falta de instauração de inquérito e processo judicial, alcançando também os casos em que há o processamento, mas não a devida condução processual e reparação criminal.

A questão da impunidade, objeto deste estudo, deflagra o jogo de interesses que une o Poder Judiciário aos detentores do poder local – latifundiários ligados aos setores do agronegócio –, o que escancara a inexistência de separação entre o privado e o público. Apesar de a impunidade em si envolver uma série de agentes sociais, e da necessidade de a compreendermos como um processo, o judiciário assume o protagonismo desse fenômeno na medida em que é o responsável pela instauração e condução dos processos e, mais importante, pela condenação ou absolvição de eventos criminosos, validando, a partir de sua atuação, determinados atos e atores (Guimarães, 2010).

Neste capítulo pretende-se trazer à luz elementos chaves que deflagram a cultura da impunidade, quando do processamento criminal de massacres ocorridos no estado do Pará. Nada obstante, deve-se ressaltar, também, a impunidade que acompanha os casos em que não houve instauração de inquérito/processamento judicial e, nem tampouco, registro de mortes.

Guimarães (2010) elucida que, a própria ausência de processos penais, na maioria dos casos de violência agrária ocorridos no Pará, reflete um dado importante para o estudo da seletividade penal do judiciário local. A realidade do tratamento das mortes ocorridas em virtude da questão da terra no referido Estado é de que muitas dessas não chegaram, nem ao menos, a serem registradas. São recorrentes os casos de trabalhadores que foram mortos em conflitos e, posteriormente, não foram identificados, ficando seus corpos, muitas das vezes, largados em beiras de estradas, rios e matas, quando não enterrados como indigentes ou queimados.

A instauração de processos penais em alguns casos de assassinatos/massacres ocorre, segundo Guimarães (2010), essencialmente, por duas razões: quando há a morte de alguma liderança no campo e/ou, em virtude da repercussão nacional e internacional, circunstância essa mais comumente encontrada nos casos de massacres. Entende-se com isso, que a morte de trabalhadores e trabalhadoras rurais no Pará não tem impulsionado, como devido, o trabalho investigativo e de responsabilização pelas instâncias públicas - policiais e judiciárias.

Por razões metodológicas, que incluem a ausência de processamento de alguns casos, a falta de acesso ao processo criminal, bem como informações de outros e, também, a complexidade e profundidade de alguns processos, optamos por evidenciar elementos comuns à impunidade judicial no Pará, quando do processamento judicial, por meio do estudo em profundidade do processo da Chacina da Fazenda Ubá. A escolha por esse caso em específico, cuja natureza paradigmática é reconhecida pela CPT, se deu por algumas de suas características, dentre essas: alto grau de repercussão nacional/internacional; processo de longa

duração; presença de agentes sociais – fazendeiros, pistoleiros – relevantes ao contexto de violência no Pará; morte de liderança camponesa; condenação de mandante/executores. A questão da condenação do mandante e dos executores é um ponto chave para a compreensão do fenômeno em estudo, circunstância que, por si só, não é capaz de afastar a impunidade que demarca o massacre, como será demonstrado a seguir.

O caso da Chacina da Fazenda Ubá representa um dentre os vinte e um casos de massacres no campo ocorridos na região do Sul e Sudeste do estado do Pará, apenas no período da Nova República (1985 - 2019), em que foram totalizados 50 casos em todo território nacional. Nesse massacre foram executados oito trabalhadores e trabalhadoras rurais, tendo o crime ocorrido em dois dias distintos, primeiramente em 13 de junho de 1985, quando foram mortas cinco pessoas – de nomes João Evangelista Vilarina, Francisco Pereira Alves, Januário Ferreira Lima, Luis Carlos Pereira de Souza e Francisca de Souza (denominada em quase todo o processo como Francisca "de tal") –, e, posteriormente, no dia 18 do mesmo mês, ocasião em que mais três trabalhadores foram mortos – José Pereira da Silva (Zé Pretinho), Valdemar Alves de Almeida e Nélson Ribeiro –, a mando do fazendeiro e proprietário do Castanhal Ubá, José Edmundo Vergolino.

O proprietário da Fazenda Ubá procurando pôr fim à presença de posseiros em terra que alegava ser sua, contratou Sebastião Pereira Nunes, mais conhecido como "Sebastião da Terezona", pistoleiro de notória fama na região, presente em outros massacres como o da Fazenda Dois Irmãos (1985) e da Fazenda Surubim (1985) (Treccani; Pinheiro; Antunes, 2020), para efetuar a "retirada" dos trabalhadores rurais do local. Esse, por seu turno, convocou mais alguns indivíduos, também envolvidos com a pistolagem, para lhe auxiliarem na empreitada. Eram esses: Raimundo Nonato de Souza, conhecido como "Goiano", e Valdir Pereira Araújo, este último sobrinho de Sebastião.

O processamento do massacre de Ubá perdurou por mais de 20 anos e diversos são seus contornos, bem como entraves que obstaram a sua finalização em tempo hábil. Nesta exposição iremos nos ater à análise de circunstâncias peculiares que, presentes em demais processos criminais de massacres no campo, parecem contribuir para a elucidação do *modus operandi* da impunidade judicial, atuante dentro da esfera processual.

2.1 Da criminalização das vítimas e o descaso por parte das autoridades investigativas (agentes policiais/ Ministério Público)

A criminalização dos movimentos sociais rurais pode ser entendida como a outra face da impunidade judicial, uma vez que, já definido *a priori* o agente social de caráter criminoso (posseiro, trabalhador rural, sem-terra) – pela mídia e agentes do estado em geral – cria-se a percepção de que o proprietário de terra, posicionado do outro lado do conflito, será sempre a vítima. Ou seja, que jamais poderá vir a ser punido por se "defender" da atuação violenta de um ente socialmente tratado como criminoso.

Através de um processo de violência física, simbólica e institucional, a criminalização se dá com base no argumento de manutenção da ordem e da democracia. A figura do trabalhador rural sem-terra é constantemente desmoralizada, descredibilizada e satanizada por alguns setores da mídia nacional, de modo que esse jamais seja considerado uma fonte segura de denúncia das violências cotidianas perpetradas contra sua classe (Escrivão Filho; Frigo, 2010). Esse processo de criminalização acaba, então, por criar um certo fundamento moral – travestido de legalidade – que autoriza agentes do estado a adotarem posições manifestamente discriminatórias quando em contato com as vítimas do latifúndio/agronegócio na esfera legal.

Como Santos (2005) pontua, quanto mais perto do conflito mais suscetível estará o Poder Judiciário de efetuar a reprodução da ideologia compartilhada pelos detentores do poder local. No caso do massacre de Ubá, é nítido que os agentes públicos envolvidos não fogem à regra.

2.2 Da condução irregular e morosa do processo criminal

Outro elemento que chama a atenção na Chacina de Ubá foi o modo como o Poder Judiciário conduziu o processo penal, de maneira tortuosa, irregular e morosa. Foram constatadas várias irregularidades ao longo da tramitação processual, reiteradamente apontadas à época pela assistência de acusação, essas que, inclusive, poderiam acarretar a futura nulidade do julgamento, às custas da inobservância das normas processuais por parte da autoridade judiciária.

Dentre as inúmeras falhas, constatou-se que, na denúncia contida nos autos estavam ausentes as identificações das vítimas, bem como vários de seus laudos necroscópicos, constando apenas três de um total de oito. Alguns laudos chegaram, até mesmo, ao absurdo de apresentarem a data de realização anterior à

morte de algumas das vítimas – caso de José Pereira da Silva e Valdemar Alves de Almeida –, no dia posterior à primeira ocorrência, datada de 16 de junho de 1985, quando esses ainda se encontravam vivos.

As irregularidades que maculam o processo criminal, balizadas pela autoridade judicial, que se abstém de cumprir seu dever legal de não permitir a ocorrência de erros ou vícios durante a condução do processo, são eficazes para a defesa do mandante de crime praticado contra camponeses de duas maneiras: primeiramente, permite que atos e diligências não venham a ser praticados e fatos não sejam trazidos à tona para a elucidação dos massacres. Ademais, na hipótese de haver condenação do mandante, a defesa deste, assim como procedeu a de Vergolino, pode valer-se de sua própria torpeza e recorrer sob o argumento de que o processo padece de vícios, o que ensejaria a sua anulação.

A assistente de acusação também insistiu ao juízo para que fosse determinada a reunião das ações penais, referentes aos réus José Edmundo Vergolino e Sebastião Pereira Dias, separadas inicialmente após o deferimento de requerimento feito pela defesa do fazendeiro, que visava lograr objetivos escapistas e protelatórios com a medida, como denunciou a acusação. Neste tocante, verifica-se constituir prática comum, nos processos de massacres no campo, o deferimento do requerimento de fragmentação das ações penais feito pelo mandante do crime. Com isso se busca aumentar sua estrutura de proteção, para que não venha a ser julgado juntamente aos executores, mas sim por meio de ação individual, que o situe longe dos relatos dos atos de violência perpetrados pelos pistoleiros.

Além da condução irregular, a morosidade constitui elemento quase que intrínseco aos processos criminais de massacres ocorridos no Pará. Mesmo com a denúncia tendo ocorrido em dezembro de 1985, a pronúncia dos acusados no caso de Ubá foi requerida pelo Ministério Público em 17 de junho de 1994, contudo esses só foram efetivamente pronunciados em 2001, um dado alarmante de um crime datado de 1985. Quanto ao julgamento, somente ocorreu em 2006 e apenas Vergolino foi conduzido ao Tribunal do Júri.

A morosidade é escancarada quando se tem em mente que a fase de instrução judicial do processo perdurou por mais de 20 anos. Isso se deu, dentre outras circunstâncias, em virtude da prática de vários atos protelatórios, como foi o caso da remessa dos autos à Comarca de São João do Araguaia, criada em 1991, sob o argumento de que esta teria se tornado a comarca competente para o processamento do crime (Bastos, 2013).

A denúncia penal foi ajuizada 172 dias após a ocorrência criminal. Espanta, também, o enorme lapso temporal em que se deu a apresentação das alegações finais, ato determinado pelo juízo em 20/06/1994. Vergolino apresentou suas alegações apenas em 10/08/1995, Valdir Pereira de Araújo em 25/05/1997 e Raimundo Nonato de Souza em 29/10/1997. Embora intempestivas e ajuizadas muito após o término do prazo (de 05 dias) para apresentação, todas as alegações dos réus foram recebidas pela Juíza e consideradas hábeis a infirmar no julgamento do feito (Bastos, 2013). Nota-se, assim, que o juízo encarregado da condução do processo criminal do massacre de Ubá se ausentou do cumprimento de diversos deveres inerentes ao exercício jurisdicional, como o de dispensar tratamento igualitário às partes e de reprimir condutas que apresentem teor unicamente protelatório.

2.3 Dos privilégios conferidos ao mandante

No tocante à situação em que se encontravam os acusados Sebastião Pereira Dias, pistoleiro e executor do massacre, e José Vergolino, fazendeiro e mandante do crime, quando do recolhimento de ambos à prisão, resta evidente a existência de diferenças em seu tratamento. Isso, é circunstância nada incomum nos casos de massacres envolvendo crime de pistolagem, uma vez que, como será abordado adiante, os mandantes/fazendeiros são acobertados por uma rede complexa de proteção, a qual envolve diversos agentes públicos, desde a força policial local à juízes.

Vergolino, em 18 de junho de 1985, foi preso preventivamente, ficando recolhido em uma cela individual, mas no dia seguinte foi transferido para Belém por outro delegado, sem o colhimento do depoimento pessoal. Dez dias depois já havia sido deferido um *habeas corpus* em favor do réu-mandante. Ao fim da investigação policial, Sebastião da Terezona e José Vergolino foram presos preventivamente em vista da expedição de um decreto de prisão preventiva contra os acusados, em 04 de outubro de 1985. Mesmo com a prisão expedida, José Vergolino só se apresenta em 02 dezembro de 1987. No mesmo mês de sua reclusão, a Juíza Ezilda Pastana permitiu ao acusado celebrar as festas de final de ano em casa com a sua família. Na ocasião, foi determinado que retornasse ao quartel da PM em 04 de janeiro de 1988.

Na data marcada o acusado não retornou, permanecendo foragido por longos meses, inclusive chegando a frequentar, durante esse período, os eventos da alta sociedade de Marabá, desfrutando plenamente de sua vida social sem qualquer interferência por parte da polícia. Evidencia-se, com isso, que a certeza da

impunidade era conhecida e estava a favor de Vergolino, que não permaneceu em fuga, escondido, como os demais acusados (pistoleiros) quando de suas fugas – Raimundo Nonato e Valdir Pereira de Araújo também permaneceram foragidos por um longo lapso temporal – mas sim usufruindo das benesses da liberdade que ostentava.

Posteriormente, quando o juízo foi provocado pelo MP para se manifestar quanto ao status de foragido de Vergolino, requerendo a expedição de novo mandado de prisão, a Juíza Ezilda Pastana optou por revogar o mandado de prisão preventiva anteriormente expedido contra o réu. Fez isso sob a justificativa de que Vergolino teria apresentado bom comportamento, ainda que estivesse foragido, não tendo se ausentado da Comarca sem o consentimento judicial. Considerou, também, a primariedade e os bons antecedentes do acusado que, segundo a Juíza, já haviam sido comprovados nos autos, bem como o exercício de profissão lícita, com domicílio no local em que tramitava o processo criminal. Com isso, o fazendeiro permaneceu em liberdade durante todo o processamento da chacina da qual foi o mandante.

Conforme destaca, o intelectual e jurista, Rubens Casara ao descrever os elementos mitológicos baseados em ideias e sentimentos fascistas do processo penal, este mito "conduz à naturalização (violência simbólica) do autoritarismo, e em consequência, leva à aceitação da atuação do processo penal, em descompasso com a Carta Magna" (2015, p. 142). O processo penal não serve à pacificação da sociedade, melhor dizendo, a luta de classes e o conflito social não deixam de existir por conta da persecução penal.

Em relação à prisão e ao tratamento conferido pelas instâncias investigativas/punitivas a Sebastião da Terezona, os contornos foram diversamente mais trágicos. Responsável por executar a chacina, com o auxílio de outros dois indivíduos igualmente envolvidos com a pistolagem, Sebastião também foi preso por consequência da ordem de prisão preventiva expedida em 04 de outubro de 1985.

Em 05 de novembro de 1986, a defensora pública, responsável pela defesa de Sebastião, peticionou nos autos da ação penal denunciando as condições sub-humanas em que se encontrava o acusado durante o cárcere. Ela descreveu que a cela em que ficava era um verdadeiro "calabouço", uma "masmorra", sem ventilação alguma de ar, tendo as janelas e portas sido vedadas por chapas de aço, insalubre e sem condições mínimas de higiene. Além disso, o acusado foi proibido de tomar banho de sol e de entrar em contato com qualquer outra pessoa.

Posteriormente, em junho de 1995, Sebastião foi assassinado na prisão, onde se encontrava cumprindo pena por outro crime, em uma suposta rebelião.

No que diz respeito aos demais executores da chacina, Valdir Araújo e Raimundo Nonato de Souza, também resta flagrante o descaso do poder judicial na busca pelo processamento e responsabilização dos acusados. Estes fugiram, em situações por vezes questionáveis, como no caso de Raimundo Nonato, que fugiu enquanto estava sendo escoltado por policiais à Unidade Mista de Saúde de Marabá para tratamento de saúde, bem diante dos olhos dos agentes. Ambos jamais foram submetidos ao júri popular do caso e ficaram anos foragidos sem que fosse expedido novo mandado de prisão contra eles[4].

Quando comparamos as diferentes formas de tratamento do poder judiciário brasileiro, mais especificamente no caso do judiciário do Pará, dispensadas aos pistoleiros e aos mandantes dos crimes ocorridos em conflitos agrários, vislumbra-se a existência de certos padrões, responsáveis por semear a cultura da impunidade judicial. Em alguma medida, o Estado Penal assume importância na manutenção da estrutura capitalista. "O mito de que o processo penal é instrumento de segurança pública (e/ou de pacificação social) revela-se funcional aos movimentos repressivistas e à opção política pela gestão da pobreza" (Casara, 2015, p. 196), garantindo privilégios àqueles que compõe uma classe social dominante.

Guimarães (2010) também identifica alguns desses padrões presentes no caso da Chacina de Ubá. Verifica-se que, de maneira recorrente são expedidas ordens de prisões aos pistoleiros, quase que imediatamente após a ocorrência dos crimes e, no que toca aos mandantes, mesmo que venham a ser recolhidos ao cárcere, permanece a regra da revogação de suas prisões preventivas, sob a justificativa de que os réus são primários, possuem bons antecedentes, residência fixa e profissão lícita, como ocorreu com José Vergolino. Os mandantes de assassinatos de trabalhadores e trabalhadoras rurais não parecem representar qualquer grau de perigo à sociedade, segundo o crivo do judiciário. No entanto, é fato que sem mandante não há pistoleiro e nem tampouco crime.

[4] Em um informe de um Protocolo da Amnesty International à Corregedoria do TJ-Pará, em 18 de maio de 1999, dá conta que Valdir Pereira Araújo e Raimundo Nonato de Souza foram assassinados neste mês de maio de 1998 por pistoleiros sobre o comando de um certo Evandro Guedes, em Castanhal São Felix da Tona, município de Eldorado de Carajás. A informação foi requerida ao Cartório pela juíza em ofício do dia 21 de maio de 1999. O cartório constatou a inexistência de registro de óbito em nome dos acusados. Em 18 de outubro de 2023, foi preso um dos suspeitos da chacina de Ubá. Não divulgado se o suspeito seria Valdir Pereira ou Raimundo Nonato.

Passados vinte anos do crime foi marcado o júri popular, para o qual somente foi levado o réu José Vergolino. Mesmo depois de tanto tempo, o julgamento sofreu por duas vezes adiamento, além de ter sido desaforado para a comarca de Belém-PA. Este foi julgado na data de 11 de dezembro de 2006, e condenado a 19 anos de prisão pela morte de cada uma das oito vítimas, o que totalizou 152 anos de pena (Bastos, 2013).

O fazendeiro chegou a cumprir pena em 2006, mas em 2007 lhe foi concedido alvará de liberdade provisória pelas Câmaras Criminais Reunidas. Somente em 2019, já com 82 anos, retornou à prisão em Marabá, em razão da expedição de novo mandado definitivo em 2017.

O fato de o mandante do massacre de Ubá ter sido submetido ao tribunal do júri e condenado pelos crimes que cometeu consiste uma exceção dentre os casos de massacres contra camponeses ocorridos no Pará. De acordo com Afonso (2014), a grande repercussão nacional e/ou internacional em torno de alguns casos é o que explica a razão pela qual alguns mandantes chegam a compor o banco dos réus. Nessa lógica, a maioria dos processos criminais em que não se logra alcançar determinado nível de pressão sobre o Poder Judiciário e o Estado, esses processos são esquecidos e prolongados até que a punibilidade dos mandantes seja extinta em razão da prescrição. No massacre de Ubá, o caso foi conduzido à Comissão Internacional de Direitos Humanos em 1999, em razão da incapacidade do Estado brasileiro de prover em tempo hábil a resolução do caso. Isso colocou sobre o Estado uma pressão necessária para que se buscasse dar andamento ao processo, de modo a conduzi-lo à condenação dos réus, ainda que esta tenha advindo somente em 2006.

Mais uma vez, vislumbra-se que a resolução dos casos de violência agrária fica ao cargo do empenho dos movimentos sociais rurais e de organizações como a CPT e a Sociedade Paraense de Defesa dos Direitos Humanos (SDDH) na pressão aos órgãos públicos e, quando necessário, remetendo-se às instâncias internacionais, impulsionada por esses movimentos.

2.4 Da impunidade mesmo após a condenação

Ao final do processamento do massacre de Ubá foram condenados o mandante do crime, José Vergolino, e dois dos responsáveis pela execução, Raimundo Nonato de Souza e Valdir Pereira Araújo à revelia.

Na Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi firmado um acordo amistoso entre o Brasil, o Pará e as famílias das vítimas, ficando o Estado do Pará

encarregado de cumprir algumas medidas, como proceder à criação de defensorias e ouvidorias agrárias.

Além disso, foi editada a Lei n. 7.528/2011 pelo Poder Executivo do Pará, que estabeleceu o pagamento de indenização, pela reparação dos danos morais e materiais, a ser paga a cada uma das famílias das vítimas, com acréscimo de pensão vitalícia. O Estado brasileiro, por seu turno, prestou desculpas publicamente aos falecidos no massacre, reconhecendo, neste momento, sua responsabilidade na violação interna dos direitos humanos dos trabalhadores e trabalhadoras assassinados (Bastos, 2013).

Embora os responsáveis pela Chacina de Ubá tenham sido condenados, a reparação integral pelo crime não parece ter ocorrido de maneira satisfatória. Tal constatação se presume a partir de alguns fatores, tais como o longo lapso temporal de processamento criminal, o que terminou por arrastar por mais de 30 anos a condução de Vergolino à prisão, e impôs às famílias das vítimas sofrimentos e angústias que perpetuaram ao longo do tempo, alinhado à condição de foragidos de dois dos acusados, mesmo com suspeita de morte, e à morte na prisão de um dos executores, Sebastião da Terezona.

O que se nota é que, após a ocorrência de um massacre de grande repercussão nacional e internacional, os entes responsáveis pela ausência de reparação criminal no caso de Ubá, o Estado brasileiro e o Pará, procedem à criação de normas, ouvidorias, varas e secretarias, com o objetivo de auxiliar na apuração dos crimes agrários. Contudo, mesmo após a realização dessas medidas os dados referentes à violência no campo, sobretudo no Estado do Pará, não apresentam qualquer declínio, o que levanta a questão acerca da real efetividade desses institutos/mecanismos criados em prol da diminuição da violência.

Fica a pergunta: até que ponto o sistema de justiça opera como mecanismo de combate aos massacres no campo brasileiro ou sua forma de funcionamento perpetua a consumação da impunidade nesse tipo de crime?

Os elementos trazidos nessa pesquisa dão conta da dificuldade de realização da Justiça pelo Estado brasileiro e do desafio social e institucional que se tem pela frente.

Considerações finais

Os contornos da impunidade judicial são muitos, e não podem ignorar a estrutura posta amparada em um legado racista, classista, misógino e patriarcal na sua

concepção. Tratar estes elementos de forma secundária é contribuir para uma visão mitológica do processo penal e idealizada de uma Constituição que não garantirá a realização da Justiça.

Ao trazer à tona os casos de massacres no campo, ocorridos com maior frequência das regiões do Sul e Sudeste do Pará, é reforçado o fato destes episódios andarem em conjunto com um modelo político-econômico de expansão agrícola e destruição florestal, que não atende os anseios dos setores mais vulnerabilizados da sociedade brasileira. O que gera uma resistência popular/comunitária a este avanço e, consequentemente, a violência contra os povos que defendem ou vivem da floresta ou em pequenas posses de terra.

Aprofundar estas questões, verificar o desenrolar processual do massacre na Fazenda Ubá, nos permite enxergar as limitações dos mecanismos disponíveis para a realização da Justiça nestes casos.

Os resultados iniciais de pesquisas como essa, são fundamentais para que as vítimas acometidas pelos crimes perpetuados pelo latifúndio não sejam ocultadas e os mecanismos dessa engrenagem estrutural político-jurídica de impunidade se tornem visíveis aos olhos de todos e todas.

Referências

ANDRADE, Maria Regina. *Do luto à luta*: memória e subjetividade ante às práticas de violência no campo no sul e sudeste do Pará. Marabá: Programa de Pós-graduação (Mestrado) em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia no Instituto de Ciências Humanas da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, 2019.

BASTOS, Dafne Fernandez de. *Castanhal Ubá*: Violação de Direito Humanos na Amazônia Paraense. Belém: Programa de Pós-graduação (Mestrado) em Direito na Universidade Federal do Pará, 2013.

BRUNO, Regina Angela Landim. Nova República: a violência patronal rural como prática de classe. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 5, n. 10, p. 284-310, jul./dez 2003.

CASARA, Rubens. *Mitologia Processual Penal*. São Paulo: Saraiva, 2015.

COSTA, Alexandre; MAIA, Claudia; ARRUDA, André; MARTINS, Carla; DIEHL, Diego; CARVALHO, Euzamara; LEONEL JÚNIOR, Gladstone; GÓES JÚNIOR, José; SOUZA, Maria. Conflitos agrários e massacres no campo na Nova República: Um balanço no marco dos 35 anos dos relatórios da CPT. Em: *Conflitos no Campo: Brasil 2020*. Goiânia: CEDOC - CPT Nacional, 2021, p. 201-210.

CEDOC Dom Tomás Balduino da CPT. *CPT Nacional*, 2015. Disponível em: https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino. Acesso em 02/09/2024.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; FRIGO, Darci. A luta por direitos e a criminalização dos movimentos sociais: a qual Estado de Direito serve o sistema de justiça?. Em: *Conflitos no Campo*. Goiânia: CEDOC - CPT Nacional, 2010.

FOUCAULT, Michel. *Securité, Territoire, Population*. Paris: Gallimard/Seuil, 1978.

GONÇALVES, José Batista Afonso. A difícil luta para punir os responsáveis pelos crimes no campo. In COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo*. Brasil 2013. Goiânia: CPT Nacional, 2014. p. 113-117.

GONÇALVES, José Batista Afonso. *O massacre de Eldorado dos Carajás e a luta do movimento camponês pela terra no sul e sudeste do Pará*. Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, 2016.

GUIMARÃES, Ed Carlos de Sousa. *A violência desnuda*: Justiça penal e pistolagem no Pará. Doutorado em Ciências Sociais da Universidade Federal do Pará, 2010.

MEDEIROS, Leonilde. Dimensões políticas da violência no campo. *Tempo*, Rio de Janeiro, v. 1, p. 126-141, 1996.

PA, G1. Acusado de mandar matar 8 trabalhadores rurais no sudeste do Pará é transferido para Belém. Rede Liberal, Belém, Pará, 25 jan. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/pa/para/noticia/2019/01/25/acusado-de-mandar-matar-8-trabalhadores-rurais-no-sudeste-do-para-e-transferido-para-belem.ghtml. Acesso em: 18 ago. 2022.

PARÁ. Assembleia Legislativa. Comissão Parlamentar de Inquérito. *Violência: omissão e impunidade*. ALEPA. 1991.

PARÁ. 2ª Vara do Júri da Capital do Pará. *Processo Judicial nº 001.2006.2.038043-2*. José Edmundo Vergolino. jul. 2006.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. [S. l.]. Disponível em: https://www.tjpa.jus.br/PortalExterno/index-consultas.xhtml. Acesso em: 1 nov. 2021.

PEREIRA, Airton dos Reis. *A luta pela terra no sul e sudeste do Pará*: migrações, conflitos e violência no campo. Doutorado em História da Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

SANTOS, Gabriella. A impunidade dos crimes praticados contra João Pedro e Elizabeth Teixeira - Líderes da Liga Camponesa de Sapé/PB. *Qualidade de vida e dignidade da pessoa humana*, [s. l.], 2005.

SANTOS, Juarez Cirino. Foucault: Poder, Biopolítica e Guerra. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; SILVA FILHO, José Carlos Moreira; CARVALHO, Salo (Orgs). *Criminologia dialética, 50 anos*: um diálogo com o legado de Roberto Lyra Filho. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

SOUZA, Maria José Andrade de; DIEHL, Diego Augusto; MARTINS, Carla Benitez; GÓES JÚNIOR, José Humberto (Orgs.). *Massacres no campo*. Goiânia: CPT; IPDMS, 2024.

TRECCANI, Girolamo; PINHEIRO, Maria; ANTUNES, Halyme. Violência e grilagem: a violação dos direitos humanos no campo no Estado do Pará (1964-2019). In: *Lutas, memórias e violações no campo brasileiro*: Conflitos, repressão e resistências no passado e presente, [s. l.], 2020.

Sobre o autor e as autoras

Gladstone Leonel Júnior
Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Constitucional e da Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB), com estágio doutoral na Universitat de València, Espanha. Pós-Doutorado em Direitos Humanos pela Universidade de Brasília (UnB). Advogado. Membro do IPDMS (Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais), do Grupo de Pesquisa de "O Direito Achado na Rua" e líder do Grupo de Pesquisa "Crítica Jurídica Contemporânea".

Contribuição de autoria: Colaboração integral em todas as tarefas executadas na elaboração do artigo, por exemplo: construção do instrumento metodológico, pesquisa, observação e registro de dados, organização de dados, análise de dados, redação, revisão, supervisão.

Camila Giron de Souza
Graduanda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora de iniciação científica pela Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Contribuição de autoria: Colaboração integral em todas as tarefas executadas na elaboração do artigo, por exemplo: construção do instrumento metodológico, pesquisa, observação e registro de dados, organização de dados, análise de dados, redação, revisão, supervisão.

Helena de Castro Dias
Graduada em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente, é mestranda no programa Erasmus Mundus em Direito Internacional da Segurança Global, Paz e Desenvolvimento pela Universidade de Glasgow.

Contribuição de autoria: Colaboração integral em todas as tarefas executadas na elaboração do artigo, por exemplo: construção do instrumento metodológico, pesquisa, observação e registro de dados, organização de dados, análise de dados, redação, revisão, supervisão.

Amanda Bona
Bacharel em Direito (UNIFESSPA); Coordenadora da Equipe de Monitoramento da Reparação Integral da Associação de Desenvolvimento Agrícola Interestadual (Adai) no projeto Assessoria Técnica de Desenvolvimento Socioeconômico às comunidades atingidas pelo rompimento da Barragem de Fundão

Contribuição de autoria: Colaboração parcial nas tarefas executadas na elaboração do artigo, por exemplo: construção do instrumento metodológico, pesquisa, observação e registro de dados, organização de dados, análise de dados, revisão.

Maria José Andrade de Souza
Doutora em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Professora do Curso de Direito da Universidade Federal do Oeste da Bahia (UFOB).

Contribuição de autoria: Colaboração parcial nas tarefas executadas na elaboração do artigo, por exemplo: construção do instrumento metodológico, pesquisa, observação e registro de dados, organização de dados, análise de dados, revisão.

Nota

O artigo é fruto dos estudos realizados pelo subgrupo, que se debruçou sobre os casos de massacres na região Centro e Sudeste do Pará, no âmbito da pesquisa nacional denominada “Massacres no campo na Nova República: crime e impunidade, 1985-2019”, coordenada por vários pesquisadores/as de diversas universidades públicas do país, ligados ao Instituto Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), e pela Comissão Pastoral da Terra (CPT). Desde já agradecemos à coordenação nacional da pesquisa e o suporte dado pela CPT e pelo IPDMS, além das agências de fomento à iniciação científica como o PIBIC-UFF, FAPERJ, PIBIC-UNIFESSPA.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56697

dossiê

O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais

El grupo Invasión Cero en Centro Oeste de Brasil: mapeo de la contrarreacción movilizadora a los movimientos sociales y pueblos oprimidos en las asambleas legislativas estatales

The Zero Invasion group in the West Central Brazil: mapping the mobilizing opposition to social movements and oppressed people in state legislatures

Leonardo Evaristo Teixeira[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3025-9537.

Submetido em 28/12/2024
Aceito em 05/02/2025

Como citar este trabalho
TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 237-312, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais

Resumo
A partir da análise da atuação do Invasão Zero em três estados do Centro-Oeste – Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul –, nos anos de 2023 e 2024, avaliamos como o grupo agiu nas respectivas casas legislativas no processo de acumulação e de criminalização dos movimentos sociais e dos povos oprimidos. Para tanto, primeiro, situamos o surgimento do Invasão Zero como contrarreação mobilizadora, inicialmente, à Campanha Despejo Zero e, posteriormente, também à intensificação das ações dos movimentos sociais e dos povos oprimidos com a retomada de um governo de esquerda na administração federal. Segundo, mapeamos a atuação legislativa do Invasão Zero entre os anos de 2023 e 2024 nos estados indicados, com a perspectiva de identificar uma dinâmica de criminalização e de estruturação de um programa criminalizador dos movimentos sociais e dos povos oprimidos. Ao final, examinamos essa dinâmica no contexto do processo de acumulação, localizando uma nova rodada expropriatória e de violência na interdição da luta social.
Palavras-chave
Invasão Zero. Centro-Oeste. Movimentos sociais. Criminalização. Acumulação.

Resumen
Desde el análisis de la actuación del grupo Invasión Cero en tres estados del Centro Oeste de Brasil – Goiás, Mato Grosso y Mato Grosso do Sul –, evaluamos cómo el grupo actuó en las respectivas asambleas legislativas en el proceso de acumulación y de criminalización de los movimientos sociales y de los pueblos oprimidos. Para ello, primero, situamos el surgimiento de Invasión Cero como contrarreación movilizadora, inicialmente, a la Campaña Despojo Cero y, posteriormente, también a la intensificación de las acciones de los movimientos sociales y de los pueblos oprimidos con la retomada de un gobierno de izquierda en la administración federal. Segundo, hemos mapeado la actuación legislativa de Invasión Cero entre los años de 2023 y 2024 en los estudios indicados, con la perspectiva de identificar una dinámica de criminalización y de estructuración de un programa criminalizador de los movimientos sociales y de los pueblos oprimidos. Al final, examinamos esa dinámica en el contexto del proceso de acumulación, ubicando una nueva ronda expropiatoria y de violencia en la interdicción de la lucha social.
Palabras-clave
Grupo Invasión Cero. Centro Oeste. Movimientos sociales. Criminalización. Acumulación.

Abstract
Based on the analysis of the performance of the "Zero Invasion" group in three of the states in West Central Brazil – Goiás, Mato Grosso and Mato Grosso do Sul –, in 2023 and 2024, we evaluate how the group acted in their respective legislatures in the process of accumulation and criminalization of social movements and oppressed people. For this, first, we situate the emergence of Zero Invasion as a mobilizing counteraction to the Zero Eviction Campaign and, later, also to the intensification of the actions of social movements and oppressed people with the resumption of a left-wing government in the federal administration. Second, we map the legislative action of Zero Invasion between 2023 and 2024 in the states indicated, with the perspective of identifying a criminalization dynamic and structuring a program that criminalizes social movements and oppressed people. At the end, we examine this dynamic in the context of the accumulation process, locating a new round of expropriation and violence in the prohibition of social struggle.
Keywords
Zero Invasion group. West Central Brazil. Social movements. Criminalization. Accumulation.

Introdução

O ano de 2023 foi, sem dúvida, um período de intensificação, por parte dos movimentos sociais[1] e dos povos oprimidos, da agenda de mobilização e luta por direitos, especialmente a partir da gramática das ocupações, com o fim de pressionar, mais uma vez, o Poder Público pela regularização fundiária urbana e pela reforma agrária, além de reafirmar a necessidade de políticas públicas para o acesso a moradias adequadas pelas pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A volta de um governo de esquerda no poder executivo federal, desde o golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016, que levou ao impedimento da então Presidenta Dilma Rousseff, ante todas as limitações e contradições do governo Lula III, possibilitou o puxar do freio de emergência da locomotiva da barbárie; sobretudo, quando se tinha anteriormente um governo de extrema-direita ou, para outros (Justino; Souza Serra, 2022), neofascista.

Uma das frentes de mobilização social deu-se a partir dos movimentos que lutam por moradia, por reforma agrária e por defesa dos territórios ancestrais, tendo nas já mencionadas ocupações a tática por pressionar o Estado para a execução de políticas públicas ou na concretização de direitos já consagrados na lei, inclusive, constitucionalmente.

Uma mobilização ao ocorrer em um contexto de oportunidades políticas, conforme preconizou Sidney Tarrow (2009, p. 27), faz parte de um confronto que possibilita o fluxo e o refluxo da luta política. Segundo o autor, desse modo os participantes reagem a incentivos materiais, ideológicos, partidários ou se baseiam em um grupo, seja de longa duração ou não. Assim, reagem a partir de seus conhecidos repertórios de ação e de acordo com as oportunidades que surgem em certo contexto.

A intensificação da luta dos movimentos sociais foi precedida pela expansão do latifúndio e do agronegócio a partir de uma *contrarreforma agrária em marcha acelerada* (Alentejano, 2020) ou uma *contrarreforma agrária em curso* e associada a uma *nova rodada expropriatória* (Alentejano; Siqueira; Lines; Matos, 2025; Alentejano; Wanderley; Santoro; Leão; Ribeiro; Martins, 2024).

[1] Neste trabalho evitaremos definir "movimentos sociais" em razão das discussões que podem surgir. No entanto, por movimentos sociais demarcamos como os sujeitos coletivos de direitos que lutam por dignidade e contra as formas de exploração, opressão e dominação.

Este contexto é marcado também pela convergência dos interesses daqueles grupos aos governos de direita e de extrema-direita, assim como de um contexto de retirada de direitos com o aprofundamento do que Rhaysa Sampaio Ruas da Fonseca e Thiago Romão de Alencar (2021) denominaram de ultraneoliberalismo.

Assim, de um lado, temos o período da pandemia da Covid-19 que marcou a articulação de uma agenda de resistência pelos movimentos sociais através da Campanha Despejo Zero (CDZ), nacional e nos estados, seja nas cidades, seja no campo, como veremos com maior aprofundamento na próxima seção; de outro lado, temos uma rearticulação do latifúndio e/ou dos proprietários em defesa de seus interesses, culminando no grupo Invasão Zero[2].

É nesse fluxo e refluxo do confronto político, conforme definição de Tarrow (2009), em que situamos e mobilizamos nossa agenda de pesquisa a partir da atuação no Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), na elaboração de dados e relatórios para auxílio aos movimentos sociais.

O NAJUP Luiza Mahin teve e tem uma importante atuação ao longo da pandemia e posterior a ela junto à CDZ, especialmente com sua incidência no Rio de Janeiro. Tivemos a oportunidade de integrá-lo, em meados de 2023, a partir de um outro momento, qual seja, ao da emergência do Invasão Zero não só nos territórios, mas também de sua incidência nas assembleias legislativas estaduais e no Congresso Nacional, com destaque à Câmara dos Deputados.

A partir disso e inicialmente, mapeamos – e ainda seguimos neste processo – o Congresso Nacional, especificamente a Câmara dos Deputados, com relação aos projetos legislativos que versam sobre o Invasão Zero; em outros termos, projetos que, sobretudo, criminalizam os movimentos sociais que têm como tática a ocupação de terras e territórios no período de 2023 a 2024 e buscam reafirmar o caráter absoluto e inviolável da propriedade privada (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2025 [no prelo]; Teixeira; Quintans; Chaves; Anunciação; Baldani; Santos, 2025).

No entanto, percebemos que a atuação do Invasão Zero e sua incidência, a partir do Congresso Nacional, não era exclusividade dos parlamentares federais, uma

[2] Referimos ao Invasão Zero como grupo e não como movimento, como seus integrantes o fazem, tratando-se de uma decisão política com o fim de demarcar uma posição com relação aos movimentos sociais e populares que se encontram na luta por dignidade e emancipação, conforme demarcamos na nota de rodapé anterior.

vez que já se vinham aprovando projetos de lei nas casas legislativas estaduais ou também em razão de que os objetos dos projetos de lei federais ficarem restritos a matérias de competência da União.

Surge, então, a necessidade de mapearmos as propostas legislativas nas Assembleias Legislativas. O presente artigo estará situado neste âmbito, mas com o empenho específico de mapear as proposições legislativas – não só projetos de lei ordinária, complementar ou de emenda à constituição –, no Centro-Oeste, notadamente nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, para além de entender como o grupo Invasão Zero tem atuado nestes espaços e nesta região em um sentido mais amplo.

Escolhemos essa região em razão os referidos estados que a compõem, juntamente com o Distrito Federal, encontrarem-se no mapa do conflito no campo dos relatórios da Comissão Pastoral da Terra - CPT (Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, 2024), e também por serem espaços de expansão do agronegócio. O Distrito Federal não se encontra no epicentro destes relatórios, razão pela qual não o incluímos.

Feitas estas considerações, teremos a seguinte pergunta de pesquisa: como atuou legislativamente o grupo Invasão Zero nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, a partir respectivas assembleias legislativas, no processo de acumulação e de criminalização dos movimentos sociais e dos povos oprimidos no período de 2023 e 2024?

Tendo como pressuposto o mapeamento realizado nas três casas legislativas estaduais, conforme metodologia explicada no Anexo, adotaremos como hipótese que cada estado possui sua especificidade, o que não impossibilita a identificação do padrão de atuação do grupo em um contexto geral. A reação conservadora do latifúndio em defesa de seus interesses, a defesa intransigente da propriedade privada como absoluta e privatista, a defesa do agronegócio como o pilar da economia brasileira e como vítima das ocupações – ou como nomeiam: invasões–, a similitude dos projetos de lei de um estado para outro que buscam criminalizar "para além da via penal"[3], e o uso da força policial ou de forças armadas paralegais

[3] Ao afirmarmos uma criminalização "para além da via penal", estamos dizendo que a articulação do grupo Invasão Zero não só usa o direito penal para promover uma criminalização dos movimentos sociais e povos oprimidos, que lutam por regularização fundiária, política habitacional, reforma agrária, reconhecimento de territórios ancestrais etc., ao confrontar o direito de propriedade, mas também estão utilizando outras vias para responsabilizar estes sujeitos. Ou seja, as esferas cíveis e administrativas são mobilizadas como forma de responsabilização àqueles que violam o "sagrado" direito de propriedade. Apesar destas formas de responsabilização – que, ao nosso ver, são verdadeiras sanções –, não serem tecnicamente uma forma de criminalização,

para a defesa de interesses hegemônicos da sociedade, são algumas das características que perpassam todas as atuações que têm como fundo o referido grupo. Trata-se, portanto, de uma *contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos* vinculado à essa nova rodada expropriatória que tem como plano de fundo, sobretudo, a contrarreforma agrária.

A respeito das especificidades, nota-se uma articulação distinta em cada espaço: primeira, em Goiás, é possível visualizar uma atuação direta do governador Ronaldo Caiado (União Brasil) no processo de criminalização dos movimentos sociais com o fim de coibir e impedir as tais invasões, o que demonstra uma atuação mais orgânica entre Executivo e Legislativo; segundo, no Mato Grosso, é perceptível uma quantidade substancial de proposições legislativas em comparação com as demais casas legislativas, destacando a atuação, sobretudo, de um único parlamentar na dianteira da casa legislativa de Mato Grosso; terceiro, no Mato Grosso do Sul se vê uma atuação semelhante à de Goiás, com poucos projetos legislativos, mas o parlamento também se torna um espaço de denúncia dos conflitos fundiários a partir da oposição; entendemos aqui que a atuação se dá de forma mais orgânica a partir dos próprios agentes hegemônicos no conflito, embora deva ser levado em conta a configuração histórica do estado em articular grupos armados, como exemplo, seguranças privados, nos conflitos especialmente contra povos indígenas. Em todos os casos, é visível os parlamentos enquanto espaços legitimadores das ações do Executivo nas ações que impeçam as ocupações, especialmente no uso das forças de segurança ou de grupos armados.

Para responder à pergunta que orienta nossa pesquisa, contextualizaremos o surgimento do Invasão Zero como reação à CDZ; situaremos a contrarreação do referido grupo, especificamente, no Centro-Oeste, notadamente nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul; e relacionaremos o Invasão Zero ao processo de acumulação originária permanente.

Dessa forma, mobilizaremos como marco teórico, de um lado, obras de autoras e autores que discutem movimentos sociais a partir da CDZ e elaborações da própria mobilização nacional. De outro, obras de teóricos que discutem a acumulação originária não só a partir de uma visão histórica e de acumulação ampliada, como Karl Marx (2013) e Rosa Luxemburgo (1970), mas também e, principalmente, Armando Bartra (2016), para uma perspectiva latino-americana e situando a lógica

entendemos que conformam formas de penas assessórias e, consequentemente, não deixam de constituir um processo de criminalização.

estrutural da permanência da acumulação e, consequentemente, da violência, para que possamos realizar entrelaçamentos (iniciais) acerca do controle sociopenal.

Teremos como base a pesquisa bibliográfica com relação ao marco teórico, bem como realizaremos uma pesquisa empírica com relação ao mapeamento das propostas legislativas nas assembleias legislativas estaduais que têm como escopo a atuação do grupo Invasão Zero, cujo percurso metodológico, repetimos, encontra-se detalhado no Anexo deste artigo.

Por fim, nossa investigação estará dividida em três capítulos. O primeiro refere-se à ação da CDZ e a sua contrarreação, que culminou no grupo Invasão Zero. No segundo, capítulo central desta pesquisa, buscaremos entender brevemente o que se trata o Invasão Zero e, posteriormente, discutiremos sua incidência nos territórios. Mais adiante, avançaremos ao mapeamento realizado na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO), Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT) e Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul (ALEMS), tendo um olhar mais atento à agenda criminalizadora dos movimentos sociais e povos oprimidos. Já no último e terceiro capítulo, faremos uma tentativa, ainda que exploratória, de situar o Invasão Zero como agentes do processo de acumulação por meio de um programa criminalizador com o fim de possibilitar a expropriação fundiária com a interdição da luta social, seja por meio da legislação ou pelo uso da violência.

1 Da ação à contrarreação

Partimos da compreensão que o Invasão Zero é resultado, embora não único e exclusivo, da CDZ. É o seu refluxo – isto é, a contrarreação à mobilização dos movimentos sociais contra os despejos, desapropriações e remoções forçadas ocorridos ao longo da pandemia da Covid-19 e por meio da articulação política e jurídica que ocorreu no âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Congresso Nacional.

Sem qualquer pretensão em descrever o processo da CDZ, seja a articulação nacional, seja as estaduais, o que realizamos neste breve apartado, é apresentar como da ação dos movimentos sociais, por meio da mencionada campanha, pôde ser mobilizada a contrarreação do latifúndio, de proprietários ou do agronegócio, em especial, a partir de 2023, quando se teve a retomada da mobilização dos movimentos a partir da tática de ocupação.

Com isso, não buscamos estabelecer um olhar sedutor e reducionista do processo de conformação da contrarreação conservadora como derivação única e exclusiva

de uma campanha nacional promovida por mais de 175 entidades, organizações, movimentos sociais, entre outros. Não se olvida a antiga e permanente violência no campo e de seus agentes, inclusive, quando associados à União Democrática Ruralista (UDR)[4] ou a grupos paramilitares, milícias agrárias, com vinculações ou não a agentes de Estado, como os da segurança pública, entre outros, que têm promovido diversos conflitos no campo e também nas cidades há bastante tempo. Dito isso, voltemos e avancemos à ação dos movimentos na luta por direitos.

No período da pandemia da Covid-19, com o seu contexto de emergência sanitária, os diversos movimentos sociais, entidades e comunidades urbanas e rurais que lutam pela terra articularam uma agenda de resistência em conjunto por meio da CDZ. Teve e segue tendo o objetivo de garantir a luta por moradia e ao território, sendo determinante, naquele contexto pandêmico, a reivindicação pelo isolamento social contra a propagação do coronavírus com as suspensões dos despejos ou das remoções em todo o território nacional. O Manifesto da CDZ Nacional, ao defender a vida no campo e na cidade, possibilita entender seu fim:

> A Campanha DESPEJO ZERO é uma ação nacional, com apoio internacional, que visa a suspensão dos despejos ou das remoções, sejam elas fruto da iniciativa privada ou pública, respaldada em decisão judicial ou administrativa, que tenha como finalidade desabrigar famílias e comunidades, urbanas ou rurais. É uma campanha permanente, de construção coletiva e aberta a toda sociedade, sobretudo aos movimentos sociais e populares comprometidos com a defesa dos direitos humanos, direito à cidade e aos territórios (Despejo Zero, 2021, p. 317).

A CDZ tinha (e ainda tem) como fundo, também para além do momento pandêmico, "um contexto de elevada disputa política e jurídica em torno da proteção da posse e da moradia no país", sendo que de um lado tinha-se um letárgico processo de aprovação de projetos de leis ou outras normativas que viabilizassem a moratória nas distintas esferas legislativas; de outro, não se teve a efetivação necessária de protocolos e decretos do Sistema de Justiça recomendando a suspensão das ordens de desocupação (Ávila Franzoni; Ribeiro; Ferreira Pires, 2023, p. 475).

Na petição inicial da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 828, de autoria do Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), proposta em 14 de abril de 2021, foram informados os dados alarmantes aferidos pela CDZ: em meio à escalada da pandemia, um total de 9.156 famílias despejadas, além de 64.546 famílias sob ameaça de remoção (Brasil, 2021b, p. 3-5; Campanha Despejo Zero,

[4] A relação entre a UDR e o Invasão Zero não é objeto de análise deste trabalho, embora entendamos que seja um importante campo estudo e deva ser levado em consideração.

2021). Tais informações embasaram a pressão ao Poder Judiciário para tomar medidas enérgicas ante à inércia dos demais poderes.

Tais dados não deixaram de aumentar, com destaque às ameaças de despejo. A partir dos dados da CDZ, é possível visualizar que, em 17 de agosto de 2021, ou seja, praticamente seis meses depois dos dados informados na petição inicial da ADPF nº. 828, já se teria um número muito superior e crescente: 19.875 famílias removidas durante a pandemia e 93.485 famílias ameaçadas de remoção (Campanha Despejo Zero, 2021). É importante destacar que tais informações foram coletadas também sob a vigência da Lei nº. 14.010, de 10 de junho de 2020, que previu algumas hipóteses de proibição de concessão de liminares para a execução de despejos, ou tendo já sido concedida parcialmente a medida cautelar da ADPF nº. 828 pelo Ministro Roberto Barroso.

No caso da concessão parcial da medida cautelar da ADPF nº. 828, proferida em 3 de junho de 2021, consolidou-se a moratória de despejos em todo o território nacional, embora inicialmente abarcando apenas as áreas e zonas urbanas. A ampliação para as ocupações rurais apenas veio em 1º de dezembro de 2021, após a articulação do PSOL e dos *amicis curiae*, que a estendeu às áreas e zonas rurais ao prorrogar a moratória por mais seis meses, considerando a omissão inconstitucional da Lei nº. 14.216, de 7 de outubro de 2021 (Brasil, 2021a, 2021c; Quintans; Tavares; Vieira, 2023, p. 307 e ss.).

A disputa jurídico-política que se travava junto ao STF foi precedida ou aconteceu paralelamente ao trâmite dos projetos de lei no Congresso Nacional. Inicialmente, com o Projeto de Lei (PL) 1179/2020, de autoria do senador Antônio Anastasia (PSD/MG), sendo aprovado como Lei nº. 14.010, de 10 de junho de 2020. Depois, com o PL 827/2020, de autoria do e das deputadas federais André Janones (Avante/MG), Natália Bonavides (PT/RN) e Rosa Neide (PT/MT), aprovado como Lei nº. 14.216, de 7 de outubro de 2021. Como mencionado anteriormente, o PL 1179/2020 dispunha "sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET) no período da pandemia do coronavírus (Covid-19)", sendo aprovado em seu art. 9º, embora não sem ao menos ter sido vetado, a princípio, por Jair Bolsonaro. Este artigo estabelecia acerca da proibição de liminares, em algumas situações específicas[5] e até 30 de outubro de

[5] Gaio e Mesquita Filho afirmam que a incidência da vedação para despejos ocorre em situações excepcionais, como no caso de ausência de garantias previstas em lei nos contratos de aluguel. No entanto, considerando que a maior parte dos contratos de aluguel de imóveis urbanos são pactuados com garantias, a Lei nº. 14.010, de 10 de junho de 2020 e a Lei do Inquilinato possibilitariam a concessão de despejos em casos de existência destas garantias (Gaio; Mesquita Filho, 2023, p. 329-330).

2020, para a desocupação nas ações de despejo em imóveis urbanos, inclusive nos casos de falta de pagamento de aluguel e acessórios (Brasil, 2020; Gaio; Mesquita Filho, 2023, p. 329 e ss.).

O PL 827/2020, protocolado em 23 de março de 2020, teve um importante apoio e foi objeto de mobilização da CDZ. Apesar de sua longa tramitação, foi aprovado em 14 de julho de 2021. No entanto, foi igualmente vetado por Jair Bolsonaro, sendo que neste caso ocorreu sob a totalidade da matéria. Com a mobilização social o veto presidencial foi derrubado por maioria do Senado Federal e Câmara dos Deputados em 27 de setembro de 2021, de modo que se promulgou a Lei nº. 14.216, de 7 de outubro de 2021 que suspendeu os despejos até 31 de dezembro do mesmo ano (Ávila Franzoni; Ribeiro; Ferreira Pires, 2023, p. 492 e ss.; Janones; Bonavides; Neide, 2020).

Júlia Ávila Franzoni, Daisy Carolina Ribeiro e Raquel Ferreira Pires (2023, p. 493) fazem um breve balanço desse processo que, ao nosso ver, possibilita compreender a dimensão da CDZ e os seus desafios:

> Desde o protocolo do projeto até a promulgação da lei passou-se mais de um ano e meio. Foi uma vitória popular obtida somente a duras penas, diante de uma conjuntura extremamente adversa no Congresso Nacional e Executivo Federal. A aprovação da lei só foi possível diante de um conjunto de fatores: (i) forte mobilização popular, tanto de maneira virtual, com e-mails e mensagens aos congressistas, quanto presencial, a exemplo dos atos de rua dos movimentos sociais urbanos em Brasília em 04 e 05 de outubro de 2021; (ii) articulação ampla de mandatos do campo progressista; (iii) estratégias de comunicação capazes de atingir a população de forma mais ampla, tanto via redes sociais quanto meios de comunicação tradicionais; (iv) incidências políticas e de comunicação que deram visibilidade dos dados mapeados pela campanha, dando dimensão à questão social de fundo.

Portanto, todas as conquistas logradas no âmbito do STF e no Congresso Nacional são resultantes de uma incidência política sob os conflitos e nos territórios, e na aposta em métodos da advocacia popular ao conjugar litigância estratégica com formações políticas, mobilizações de rua e estratégias na imprensa e nas redes sociais junto às resistências que vinham sendo desenvolvidas nos próprios territórios (Ávila Franzoni; Ribeiro; Ferreira Pires, 2023, p. 498).

Daniel Gaio e Osvaldo José Gonçalves de Mesquita Filho entendem que as mobilizações no campo da CDZ, que envolveram movimentos sociais, acadêmicos, membros do Congresso Nacional e parcela da sociedade civil vinculados à defesa da moradia, teve caráter insurgente. Isso porque, em certa medida, se opôs à

ordem vigente ao tentar subverter a lógica de dominação que estava prestes a perpetuar-se com os vetos de Jair Bolsonaro. Nas palavras dos autores:

> São insurgentes pelo fato de se oporem às lógicas do cotidiano em prol de uma ampliação das esferas de vida a uma lógica que não seja abstrata, mercadológica e burocrática, buscando a substituição do valor de troca pelo valor de uso dos suportes de vida (Gaio; Mesquita Filho, 2023, p. 340).

Somado a isso, os autores ainda entendem que são práticas contra-hegemônicas, pois as redes, organizações e movimentos se situam na luta contra as exclusões sociais, assim como baseiam-se na ideia de que é possível construir alternativas ao modelo neoliberal. Para tanto, utilizam-se do direito, conforme as incidências através do Congresso Nacional e no STF, com o fim de desafiar as estruturas e as práticas político-jurídicas (Gaio; Mesquita Filho, 2023, p. 341).

Apesar de toda essa mobilização e como pudemos constatar nos dados da CDZ de 17 de agosto de 2021, que abarcaram a vigência de uma lei federal e uma decisão da mais elevada corte judicial brasileira, por si só não foi suficiente para impedir a ocorrência de despejos e ameaças a milhares de famílias.

As advogadas populares e professoras Mariana Trotta Dallalana Quintans, Ana Claudia Diogo Tavares e Fernanda Maria da Costa Vieira (2023, p. 302 e ss.) sintetizam tal situação desde o olhar da magistratura acerca da propriedade, caracterizando-o sob uma perspectiva privatista e individual, o que possibilita entender diretamente como os magistrados decidem. Partindo de diversos estudos, entendem que, desde uma perspectiva geral, as decisões liminares favorecem sobremaneira os autores das ações de reintegração de posse, poucas vezes fazem uso da função social da propriedade, do direito à moradia a partir do Estatuto das Cidades, e do Estatuto da Terra. De igual modo beneficia-se os autores das referidas ações ao se basearem em escassos meios de provas, ou ao não respeitar as soluções que possam garantir os direitos humanos e medidas para prevenir situações de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais a partir de instrumentos normativos já consolidados; ou ao não fazer uso de institutos processuais civis como audiência de justificação, inspeção judicial ou audiência de conciliação e mediação.

As pesquisas sintetizadas pelas autoras ainda revelam a indeterminação dos réus nos processos coletivos de reintegração de posse, não sendo individualizados e qualificados os ocupantes por parte dos proprietários, consequentemente dificultando o direito de defesa pelos réus. Nestes casos, poucas são as vezes que são feitas referências ao direito das crianças, adolescentes, e de pessoas idosas, considerando a diversidade das famílias presentes nestes processos de ocupação.

Ainda, usa-se expressões pejorativas para denominar os réus (Quintans; Tavares; Vieira, 2023, p. 304-305).

Com relação à pandemia, as pesquisas acerca da atuação da magistratura ao longo da pandemia da Covid-19 têm indicado que a emergência sanitária não foi motivo suficiente para as suspensões dos despejos. Isto é, os despejos não foram suspensos apesar da pandemia. Em grande parte dos casos, foi identificado que não se fazia menção à pandemia e ao fazer, entendia que não era suficiente para a suspensão do despejo (Quintans; Tavares; Vieira, 2023, p. 305-306).

Foi do constante tensionamento da crise habitacional e conflitos fundiários em detrimento da defesa e resistências dos proprietários, além de um Poder Judiciário conformado, nos dizeres de Quintans, Tavares e Vieira (2023), ao seguirem Bourdieu (1989), por um *habitus* jurídico patrimonialista e proprietário, que se deu a atuação e mobilização dos movimentos sociais junto à CDZ.

Tal mobilização logrou prorrogar uma vez mais a moratória dos despejos até 30 de junho de 2022 com a segunda tutela incidental da ADPF nº. 828, de 30 de março de 2022, e estabelecer um regime de transição para que fosse evitada uma onda de reintegrações de posse e, consequentemente, fosse impedida uma situação de crise humanitária (Brasil, 2022; Quintans; Tavares; Vieira, 2023, p. 345). A partir disso coube ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aprovar a Resolução nº. 510, de 26 de junho de 2023, para, sobretudo, constituir e regulamentar as Comissões de Conflitos Fundiários (CCFs) dos tribunais de justiça e dos tribunais regionais federais de todo o país (Brasil, 2023).

Sem dúvida as CCFs impossibilitaram a retomada imediata das ações de despejos coletivos em todo o país, sendo que a referida Resolução nº. 510 do CNJ determinou, entre outras medidas, a realização de visitas técnicas nas áreas que são objeto de conflitos fundiários coletivos, a realização de relatório que será enviado ao juízo, a tentativa de realização de audiências de conciliação e mediação, assim como a criação de planos de ação para os casos de reintegração de posse em que deverão ser garantidas alternativas à remoção das famílias (Brasil, 2023)[6].

[6] A essa determinação de cima para baixo do CNJ aos tribunais, não há dúvida da existência de resistências por parte dos magistrados constituídos nesse *habitus* jurídico patrimonialista e proprietário. Conforme nos lembra Quintans, Tavares e Vieira (2023, p. 314), algumas comissões têm estabelecido marcos temporários para a adoção de um regime de transição como o caso do Tribunal de Justiça do Mato Grosso que abarcaria apenas os conflitos coletivos fundiários urbanos e rurais referente às ocupações ou reocupações ocorridos até 31 de março de 2021. De outro modo e recentemente noticiado na página do CNJ, em 06 de novembro de 2024, foram aprovadas três notas técnicas, quais sejam: Nota Técnica CNSF nº. 1, 2 e 3, todas de 2024, para orientar as CCFs

Estas medidas contrariam a "segurança jurídica" tão almejada pelos proprietários, especialmente no campo, de modo que tem tencionado o latifúndio, os proprietários de terras e o agronegócio a uma contraofensiva a essas mobilizações e ao que se logrou estabelecer no âmbito da ADPF nº. 828 e na Resolução nº. 510 do CNJ.

O grupo Invasão Zero resultou, assim, da necessidade de contrapor as mobilizações e avanços do campo popular quanto à conquista de direitos. Porém, como já mencionamos, não se deve apenas a isso. Às vezes, as ações do grupo são orientadas a demais interesses do latifúndio, do agronegócio, dos proprietários, especialmente no campo. Nessa rearticulação de uma contraofensiva, ou melhor dito, contrarreação, passamos a um outro estágio de atuação do Invasão Zero, do qual trataremos a seguir.

2 A contrarreação

Ao elaborarmos o verbete *Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio* (Teixeira, 2025) para o presente dossiê, no qual também se insere este artigo, entendemos que o referido grupo é uma articulação política que é composta por ruralistas – proprietários rurais que possuem intrínsecas relações com o empresariado agropecuário – e por uma ala político-parlamentar que compartilha afinidades e interesses ideológicos com aqueles; embora às vezes possam se confundir em um mesmo sujeito, em razão da profunda relação entre eles. Esta rede também possui um braço armado, constitutivo do aparato formal ou informal da repressão estatal, que, pela violência legítima do Estado, busca legitimar a visão privatista da propriedade ante os elementos que ameaçam ou subvertem uma suposta paz, especialmente, no campo.

Portanto, temos uma articulação composta por ruralistas/proprietários, político-parlamentares e uma força armada formal e outra informal, cujos agentes podem transitar entre si, a depender do contexto. Dito isso, cada um cumpre o seu papel nesta articulada rede em defesa da propriedade, de modo que, para uma leitura mais aprofundada, remetemos à Teixeira (2025), onde explicamos o que é, como e onde atua o Invasão Zero.

acerca de como interpretar a Resolução nº. 510 do CNJ, cujos diálogos para a sua elaboração deram-se junto à Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), à Sociedade Rural Brasileira (SRB) e à Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) (Paixão, 2024). Para mais informações sobre as CCFs, ver o verbete intitulado "Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais", publicado no mesmo dossiê temático deste artigo (Baldani; Morais; Porto; Quintans, 2025).

Aqui, por outro lado, restringimo-nos a entender o Invasão Zero enquanto articulação de *contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos*. Uma contrarreação às garantias de direitos e efetivação de políticas públicas que tem em seu cerne a questão fundiária, o que inclui uma contrarreação aos movimentos do campo e de luta por reforma agrária; aos da cidade e de luta pelo direito à moradia; aos de reconhecimento de direitos a partir da demarcação e titulação de territórios e na defesa à retomada de terras, situando, nestes casos, os povos tradicionais, sobretudo indígenas e quilombolas.

Uma contrarreação às mobilizações dos movimentos sociais e grupos vulnerabilizados que perpassa a lógica penal, embora siga ainda um programa criminalizador[7], tem sido a forma de articulação do Invasão Zero. Se nos territórios a lógica tem sido a do conflito e violência, no campo político-parlamentar tem sido de retiradas ou restrições de direitos, de imputação de uma responsabilização cível ou administrativa com aparência de pena acessória no direito penal[8], e da legitimação da atual ilegalidade do uso da força nas manutenções ou reintegrações de posse.

Trata-se de uma contrarreação que busca, conforme defendido por Alentejano, Wanderley, Santoro, Leão, Ribeiro e Martins (2024), inaugurar uma nova etapa expropriatória, a qual aprofundaremos no último capítulo. Por ora, buscaremos analisar como esta contrarreação tem sido levada a cabo, seja nos territórios, seja no âmbito parlamentar, como nas casas legislativas do Centro-Oeste, em Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

2.1 O Invasão Zero nos territórios

A contrarreação nos territórios tem sido palco de inúmeras violências. Para além da atuação parlamentar, que veremos mais adiante, a atuação nos territórios revela o seu caráter miliciano. Nos territórios, a contrarreação ocorre pela ocupação ou

7 Partimos da ideia de Alessandro Baratta (2004, p. 184-185) a respeito do direito penal, ao entendê-lo como abstrato, em sua criminalização primária, que faz referência tanto aos conteúdos como também aos não-conteúdos da lei penal. Isso porque o sistema de valores que expressam é reflexo de um universo moral próprio de cada cultura burguesa-individualista, cuja propriedade privada é o bem máximo de proteção e os destinatários são os grupos socialmente frágeis e marginalizados que têm suas formas de "desvios" como alvo. Não por outra razão, como veremos mais adiante, esse programa de criminalização está para além da lei penal com o tipo penal e a pena correspondente. Está nas retiradas e restrições de direito e na legitimação da violência ilegítima.

8 Remetemos à nota de rodapé 3 quando defendemos uma criminalização "para além da via penal".

invasão[9] antecipada ou pela ampliação ou intensificação do conflito, intimidação, ameaça, entre outros.

A partir da ideia do desforço imediato, previsto no art. 1.210, § 1º, do Código Civil, os proprietários restituem a posse da propriedade a partir das próprias forças, fazendo-o desde logo. É o fundamento central presente na *Cartilha orientativa para proteção de propriedades*, divulgada amplamente pelo Invasão Zero (2023).

A partir disso, vigiam cada possível sinal de ameaça de invasão. Se necessário, coletam informações básicas e tomam medidas prévias pela via judicial para que intervenham e proíbam qualquer tipo de invasão iminente. A coleta de informações passa a ser elemento central para o contato junto aos administradores do Invasão Zero, cuja orientação é para que seja feita por meio de algum canal privado. Sendo procedente a presença de invasores, é procedido para a articulação junto aos produtores rurais, diga-se, fazendeiros, cujos relatos demonstram que tal articulação tem sido realizada por intermédio de redes sociais, como *WhatsApp* e *Instagram*. Nesta articulação, unir-se-ão em um maior número possível de produtores rurais com o fim de, estrategicamente, ocupar previamente a propriedade e impedir a ocorrência do que chamam de invasão (ver Invasão Zero, 2023; Leal, 2024; Teixeira, 2025).

Apesar de panfletarem que o Invasão Zero atua de forma ordeira, legal e pacífica, e negarem o uso da violência, não é o que vem ocorrendo na prática. Os conflitos fundiários têm sido, historicamente, caracterizados pela violência, conforme a Comissão Pastoral da Terra tem registrado ano após ano em seus relatórios *Conflitos no Campo*[10], sendo mais recentes os dados do ano de 2023. Neste relatório, por exemplo, tem evidenciado que a preponderância dos conflitos, sendo mais exato, da violência, tem sido perpetrada por fazendeiros e empresários, além da

[9] Neste contexto, "invasão" e "ocupação" são usadas não para se referir à tática dos movimentos sociais, mas para descrever a atuação do próprio Invasão Zero nos territórios. Isso porque, ocupam propriedades de terceiros para defendê-la previamente à mobilização dos movimentos sociais; ou pode ser o caso de invadi-las independente da vontade do proprietário, já que podem até ser terras devolutas, também em contrarreação à mobilização dos movimentos sociais. Nos contextos de imputar os movimentos sociais e povos oprimidos como invasores, os termos "invasão" e "ocupação" são usados, em regra, como sinônimos neste trabalho. Apesar de "invasão" ser o termo mais empregado pelos defensores da propriedade privada, carregado de um sentido pejorativo, e "ocupação" por parte dos movimentos sociais, ambos os termos são utilizados no programa criminalizador do Invasão Zero, razão pela qual empregamos ambas as terminologias em diversas situações. Sendo assim, em alguns casos, empregaremos exclusivamente "invasão" para designar o olhar dos proprietários, sabendo de todo o sentido pejorativo que carrega a palavra; enquanto "ocupação" para os casos de defesa da perspectiva dos movimentos sociais e povos oprimidos, a qual também defendemos.

[10] Uma leitura geográfica dos conflitos no campo a partir dos cadernos da CPT podem ser visto também neste dossiê em Alentejano, Siqueira, Lines e Matos (2025).

esfera pública ter uma parcela significativa, embora menor, nas ocorrências registradas. Do outro lado, estão as vítimas, sendo elas, em grande parte, indígenas, sem-terra, posseiros e quilombolas. Quanto ao tipo de violência, a pistolagem chama a atenção, aliás, é a violência que mais cresceu proporcionalmente, especialmente com relação aos sem-terra (Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, 2024; Pinto, 2024, p. 113).

> Nos últimos dez anos a Pistolagem é o quarto tipo de violência do Eixo Terra mais registrado, com 1.513 ocorrências. Empresários, fazendeiros e grileiros três dos quatro maiores causadores dos conflitos por terra – foram os responsáveis por 204 das ocorrências; e, das 264 ocorrências, 113 contaram com alguma participação de forças policiais. Já em relação aos que sofrem as ações de Pistolagem foram os sem-terra os principais alvos, com o registro de 130 ocorrências, seguidos pelos posseiros, com 49, os indígenas com 47 e os quilombolas com 19. São esses os sujeitos sociais que mais sofreram a totalidade das violências nos conflitos por terra (Pinto, 2024, p. 113).

Percebe-se, assim, a proximidade entre pistoleiros e forças policias, o que vem sendo evidenciado a partir do grupo Invasão Zero, cujo caso mais notório foi o do assassinato da liderança Nega Pataxó, na Bahia, onde policias faziam-se presentes ao momento do conflito e assassinato ao lado dos fazendeiros (ver Pajolla, 2024).

As milícias agrárias, milícias rurais, agromilicianos ou organizações paramilitares, com participação de agentes do Estado ou do aparato (controle sociopenal) informal armado, são a tônica do conflito fundiário ante o uso da violência para levar a cabo seus propósitos e defesa da hegemonia. É por esse motivo que Lola Aniyar de Castro entende a existência de um sistema penal que é subterrâneo e outro que é aparente na América Latina. O primeiro opera nos diferentes níveis do sistema social, seja nos mecanismos de controle formal como também nos de controle informal. Isso faz convergir o próprio controle formal na informalidade ao operar com certa discricionaridade e em determinados regimes para criminalizar as dissidências ideológicas (Castro, 2005, p. 128-129). Sendo assim, nessa mesma linha, Vera Regina Pereira de Andrade (2012, p. 285) entende que a diferença entre o controle penal do centro com o da margem tem sido a diferença entre especificidade e a dose da violência. Para a autora:

> Aqui, na periferia, a lógica da punição é simbiótica com uma lógica genocida e vigora uma complexa interação entre controle penal formal e informal, entre público e privado, entre sistema penal oficial (pena pública de prisão e perda da liberdade) e subterrâneo (pena privada de morte e perda da vida), entre lógica da seletividade estigmatizante e lógica da tortura e do extermínio, a qual transborda as dores do aprisionamento para ancorar na própria eliminação humana, sobretudo dos sujeitos que "não têm um lugar no mundo".



Fonte: Mato Grosso do Sul. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. Indicação (protocolo nº.) 1811/2023. Autor: Dep. Zeca do PT. Solicita medidas cabíveis para apuração de possíveis ameaças perpetradas em propriedade rural localizada na região do Parque Estadual Nascentes do Rio Taquari, no Município de Costa Rica/MS. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campina Grande, 30 maio 2023.

Portanto, não nos parece ser estranho o aumento proporcional da pistolagem ao mesmo momento em que se intensifica o conflito no campo, por exemplo, a partir da contrarreforma agrária ou, em um sentido mais amplo, do que propomos como contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos. De qualquer forma, todo este processo situa-se dentro da intensificação e ampliação da acumulação dos últimos anos, especialmente desde o golpe jurídico-midiático-parlamentar de 2016, cuja tônica é mais expropriação e mais violência operada pelas distintas formas de controle e por um sistema punitivo que ora é aparente (vide Sistema de Justiça e polícias), ora subterrâneo.

Dito isso, apesar de os conflitos nos territórios serem centrais na atuação do Invasão Zero, não se restringem a eles, sendo nosso maior objetivo nesta pesquisa trazer o olhar sobre a incidência parlamentar.

2.2 A incidência legislativa: regionalizando a atuação do Invasão Zero nas assembleias legislativas estaduais do Centro-Oeste

A tramitação do PL 709/2023 foi o propulsor para que nós, do NAJUP Luiza Mahin, passássemos a olhar com atenção os projetos que têm tramitado no Poder Legislativo brasileiro. Por essa razão iniciamos nosso primeiro mapeamento sobre a atuação legislativa do Invasão Zero no Congresso Nacional, especificamente, na Câmara dos Deputados.

Esse primeiro resultado de pesquisa foi apresentado no X Seminário Nacional "Direitos, desigualdades e movimentos sociais nas periferias do capitalismo", do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), com previsão de publicação em 2025 (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2025). No entanto, enquanto a publicação deste material segue no prelo, preparamos os dados desta pesquisa para ser disponibilizado em formato de relatório e que disponibilizamos e publicamos com antecedência neste dossiê, na seção Práxis de Libertação, sob o título "Mapeamento de projetos de lei relacionados ao 'Invasão Zero' na Câmara dos Deputados (2023-2024)" (Teixeira; Quintans; Chaves; Anunciação; Baldani; Santos, 2025).

Caso o leitor ou leitora tenha realizado a leitura prévia deste material, perceberá uma certa proximidade com o que abordaremos com a análise das proposições legislativas na ALEGO, ALMT e ALEMS. Primeiro, porque a metodologia inicial de análise parte daquele trabalho coletivo (ver Anexo). Segundo, pelo conteúdo ter uma proximidade não só entre os projetos estaduais de cada casa legislativa, mas também por serem muito parecidos com os que tramitam no Congresso Nacional.

O que mais uma vez ratifica nossa afirmação de que o Invasão Zero é, antes de tudo, uma articulação política, que realiza uma contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos em defesa de uma ideia de propriedade privatista e absoluta, sem amparo no texto constitucional de 1988.

O que apresentamos a seguir refere-se aos resultados dos mapeamentos nas três referidas casas legislativas do Centro-Oeste, contendo informações sobre os autores e as autoras parlamentares e as suas respectivas siglas partidárias, a fim de introduzir sua articulação política; a justificativa das proposições legislativas; o que os deputados ligados ao Invasão Zero entendem por "invasão" ou por "ocupação" de propriedades; assim como o programa criminalizador articulado pelo Invasão Zero, parte em que avançamos nas classificações e tipos de restrições, sanções ou medidas aplicadas para ocupantes em cada um dos estados analisados.

Apesar de o mapemanto haver recaido sobre as proposições legislativas, nosso foco é sobre os projetos de lei, ordinária ou complementar, ou emendas às constituições estaduais, embora não tenhamos identificado nenhuma emenda em específico.

Os requerimentos, indicativos, moções, entre outros, servirão para apoiar-nos na discussão que realizaremos e no que conforma um programa criminalizador, seja das proposições que têm em seu cerne esse programa, diretamente ou de forma tangencial, ao conter restrições, sanções ou medidas que restringem ou retiram direitos de ocupantes.

2.2.1 Entre autores e partidos, a articulação política

Do Centro-Oeste, Goiás foi o primeiro estado onde se aprovou uma lei que partiu do Invasão Zero. Apesar de a repercussão haver se dado pela Lei nº 22.419, de 27 de novembro de 2023, que instituiu uma política estadual de segurança pública nas faixas de domínio e nas lideiras das rodovias estaduais e as federais delegadas, não foi necessariamente a primeira a ser situada no escopo de atuação do Invasão Zero.

Uma semana antes, foi sancionada a Lei nº. 22.384, de 20 de novembro de 2023, que instituiu o Programa Estadual de Saneamento Rural, assim como estabeleceu as diretrizes e condições para a prestação dos serviços, como de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades situadas em zonas e áreas rurais. Poderia ser uma importante lei se não houvesse restringido, ou melhor dizendo, se não houvesse vetado o acesso a direitos básicos em determinadas áreas que estivessem em condições específicas, sendo uma delas: "áreas invadidas ou sob

litígio que questione a propriedade do bem imóvel" (Goiás, 2023a, art. 1º, parágrafo único). Seja o projeto, seja a lei aprovada, parece que passaram desapercebidos.

No mapeamento que realizamos, identificamos um total de seis projetos de lei que versam sobre matérias do Invasão Zero na ALEGO, entre os quais, três foram aprovados, dois estavam apensados a um projeto de lei aprovado e outro encontra-se em tramitação, conforme Tabela 1 do Anexo.

Gráfico 1 – Projeto de lei por autor no estado de Goiás

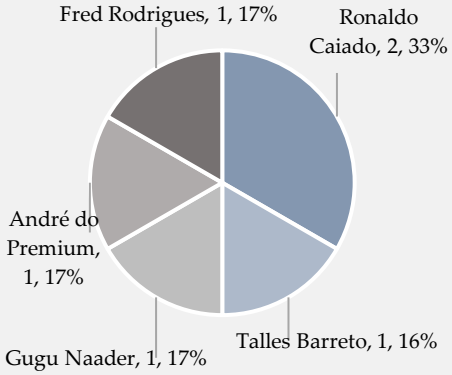
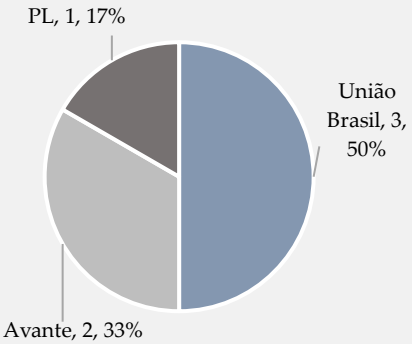


Gráfico 2 – Projeto de lei por partido no estado de Goiás



Três projetos de lei são da sigla União Brasil (50%), sendo dois propostos pelo governdor Ronaldo Caiado, e o outro por Talles Barreto. Outros dois projetos são do Avante (33%), de autorias, respectivamente, de Gugu Nader e André do Premium. Por último, um projeto do Partido Liberal (PL) (17%), de Fred Rodrigues.

Da totalidade dos projetos, cinco foram propostos com a finalidade exclusiva de criminalizar as ocupações e as/os ocupantes, com exceção de um único, que é reflexo desse processo de criminlização, que é o PL 1185/2023, do Governador Ronaldo Caiado, que foi aprovado na Lei nº 22.384, de 20 de novembro de 2023, mencionado acima.

Diferentemente da ALEGO, a ALMT possui inúmeras proposições legislativas no escopo de atuação do Invasão Zero. São doze projetos de lei e um projeto de lei complementar que estão diretamente vinculados à atuação do grupo, enquanto um projeto de lei, que pode estar vinculado a interesses mais amplos, não necessariamente no âmbito de atuação do referido grupo. Sendo assim, há diversas

outras proposições, que totalizam 42, conforme detalhado nas Tabelas 2 a 4 do Anexo; porém, daremos centralidade nesta discussão aos projetos de leis ordinárias e complementares.

Ao darmos destaque aos projetos que estão no escopo de atuação do Invasão Zero (Tabela 2 do Anexo), veremos que, dos doze projetos de lei e um projeto de lei complementar, nem todos abordam exclusivamente matérias criminalizadoras, como aquelas que buscamos dar maior atenção. Entre estas, citamos os PLs 1004/2023 e 2316/2023 e o PLC 6/2024, que apresentam sanções, medidas criminalizadoras ou impedimentos tangenciais.

Gráfico 3 – Proposições legislativas por autor no estado do Mato Grosso

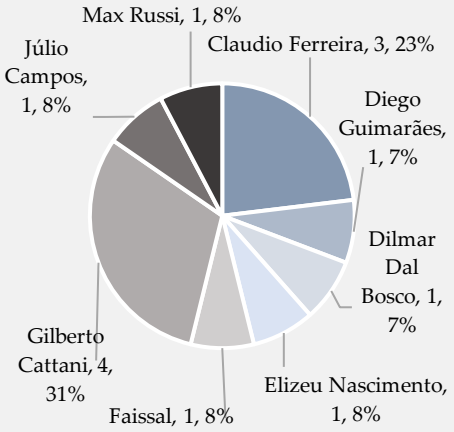
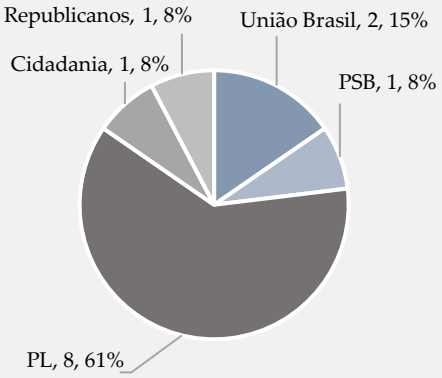


Gráfico 4 – Proposições legislativas por partido no estado do Mato Grosso



São responsáveis pelos treze projetos cinco siglas parlamentares. Com maior destaque, é o PL com oito projetos, correspondendo a 61% do total; União Brasil com dois, representando 15%; Cidadania, Partido Socialista Brasileiro (PSB) e Republicanos, cada qual correspondendo a um projeto, com 8% cada.

Entre os parlamentares do PL, temos quatro projetos de lei de Gilberto Cattani, três de Cláudio Ferreira, e um de Elizeu Nascimento. Do União Brasil, temos um tanto de Dilmar Dal Bosco, quanto de Júlio Campos. Do PSB, um de Max Russi; e do Cidadania, um de Faissal. Quanto ao Republicanos, foi encontrado o projeto de lei complementar de Diego Guimarães.

Das treze proposições legislativas, teve-se a aprovação de um único projeto, o PL 883/2023, convertido na Lei estadual nº 12.430, de 05 de janeiro de 2024, que estabeleceu sanções civis ou administrativas para os casos de invasão de propriedade, e teve sua inconstitucionalidade declarada, de forma unânime, pelo

plenário virtual do Supremo Tribunal Federal, em 28 de fevereiro de 2025, no âmbito da da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 7.715, sob relatoria do Ministro Flávio Dino (Brasil, 2025). Outros dois estão arquivados por serem apensos ao projeto aprovado; mais outros dois foram rejeitados e oito ainda encontram-se em tramitação.

Agora, o quadro da ALEMS é diverso dos outros estados analisados, pois, apesar de constar doze proposições legislativas no escopo do Invasão Zero, possui apenas uma emenda aditiva a um projeto de lei, além de três projetos de lei, sendo estes os que abordam uma criminalização direta, conforme Tabela 5 do Anexo.

Gráfico 5 – Proposições por autor no estado do Mato Grosso do Sul

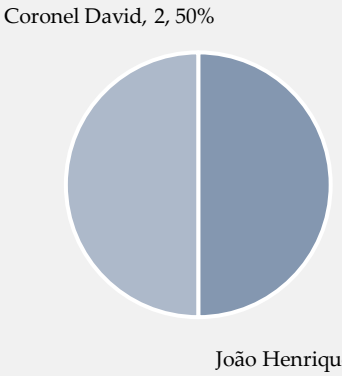
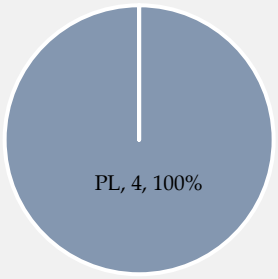


Gráfico 6 – Proposições por partido no estado do Mato Grosso do Sul



Mais que isso, há uma total concentação da atuação parlamentar e partidária. Os deputados Coronel David e João Henrique possuem, cada qual, 50% das proposições, sendo ambos do PL. Assim, os três projetos de lei ainda estão tramintando enquanto a emenda aditiva foi rejeitada.

Esta discrepância do Mato Grosso do Sul não parece significar a ausência de uma contrarreação que mobiliza o latifúndio, forças políticas e grupos armados institucionais ou para-institucionais, entre outros, contra os movimentos sociais e povos oprimidos. Os dados da CPT são sintomáticos ao dimensionar este estado como detentor significativo de violência no campo. Apesar de ser um estado onde o agronegócio está consolidado e por situar-se fora das áreas de expansão das fronteiras agrícolas, possui um longo processo de intensos conflitos que envolvem capitalistas do campo, de um lado, e indígenas Guarani-Kaiowá, de outro. O número médio era de 50 ocorrências, até 2016, alcançando 105 em 2023 (Pinto, 2024, p. 111).

Mais que isso, nos últimos meses e enquanto escrevemos este artigo, especialmente a partir da escalada dos conflitos junto aos povos indígenas no estado em questão, é possivel visualizar o aprofundamento do conflito com a resolução emitida pelo Conselho Nacional de Política Indigenísta do Ministério dos Povos Indígenas (Brasil, 2024, p. 91), recomendando a adoção de medidas emergenciais pelo próprio Ministério, pela Fundação Nacional dos Povos Indígenas e sobretudo pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública para:

> conter, desarmar e desmobilizar agrupações de fazendeiros e agromilicianos que atentam contra o Estado de Direito e a vida de povos, comunidades e lideranças indígenas, sobretudo do povo Guarani Kaiowá no Mato Grosso do Sul e contra comunidades do povo Avá Guarani no Paraná, bem como em todos os estados da Federação.

Neste sentido, devemos considerar nas análises o papel desempenhado pelo setor de segurança privada, inclusive com o apoio da Polícia Militar, que atua como verdadeira milícia privada de fazendeiros – conforme tem sido denunciado sistematicamente pelo Conselho Indigenista Missionário (ver Nota do Cimi..., 2024; Violência contra indígenas..., 2024). Trata-se, portanto, do aprofundamento do sistema penal subterrâneo (Castro, 2005), que, alia forças policiais institucionais a grupos armados informais ou paralegais para promover e garantir a hegemonia do agronegócio ou latifúndio no lugar onde já estão consolidados. Nisso, diferencia-se do *modus operandi* de outros conflitos, a exemplo do Mato Grosso, como ainda zona de fronteira.

Ao visualizarmos a atuação política em cada casa legislativa, vimos que na ALEGO, apesar de não possuir uma frente parlamentar do Invasão Zero, foi requerida a aprovação da Frente Parlamentar em Defesa da Propriedade, pelo Major Araujo (PL). No entanto, não se tem infomações acerca de sua funcionalidade. Apesar de aprovada a sua criação, contou com algumas assinaturas para o envio do requerimento, como de todos autores dos projetos acerca do Invasão Zero (Goiás, 2023e).

Tal frente demonstra uma tendência dos parlamentares na defesa da propriedade. A identicação em sua composição de autores – inclusive de relatores – do Invasão Zero é, no mínimo, sintomática a respeito dos valores que prega e defende no âmbito do legislativo goiano.

De outro modo, a articulação na ALMT é mais escancarada, pois percebemos que os autores das proposições analisadas são também relatores de outras proposições que se encontram no mesmo sentido que o de seus colegas. Do mesmo modo, a composição da Comissão Temática Setorial Invasão Zero está sob a presidência de

Gilberto Cattani, relatoria de Dilmar Dal Bosco, secretaria de Diego Guimarães, e outros membros como Cláudio Ferreira e Faissal, tratando-se de um mesmo grupo político que busca criminalizar os movimentos sociais e defender seus próprios interesses. Conforme é visto no relatório produzido no âmbito da Comissão:

> [...] ainda que precoce a conclusão desta Câmara Setorial Temática, é para sua melhoria, e por motivo de grandeza, posto que os esforços estão sendo migrados para a Comissão Parlamentar de Inquérito, que dará continuidade, com amplitude de ferramentas normativas, ao escopo do já tratado na Câmara Setorial Temática.
> Noutras palavras, isso quer dizer que os trabalhos iniciais desta Câmara Setorial foram tão bem sucedidos que seus feitos deram origem a [sic] criação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as invasões urbanas e rurais no âmbito do Estado do Mato Grosso, representada pelo Requerimento nº 764/2023, de autoria do Dep. Gilberto Cattani (Protocolo nº 11186/2023 – Processo nº 3348/2023), lido e aprovado na 68ª Sessão Ordinária em 27/09/2023, regularmente criada pelo Ato nº. 050/2023/SSL/ALMT, publicado no Diário Oficial Eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado do Moto Grosso de 03/10/2023 (Dal Bosco, 2023) (Dal Bosco, 2023).

Apesar de não termos tido acesso aos documentos da CPI Invasão Zero, com exceção do requerimento acima mecionado (Mato Grosso, 2023h), sua composição foi noticiada na página da ALMT, registrando a presença de seis parlamentares, sem as suplências, quais sejam: presidência de Gilberto Cattani (PL), vice-presidência de Janaina Riva (Movimento Democrático Brasileiro - MDB), relatoria de Carlos Avallone (Partido da Social Democracia Brasileira - PSDB), e ainda a sua composição pelos parlamentares Fábio Tardin (PSB) e Wilson Santos (Partido Social Democrático - PSD) (Marques, 2023).

Com a exceção de Beto Dois a Um, Júlio Campos, Nininho, Max Russi e Elizeu Nascimento, que não são citados com membros da Câmara Temática Setorial e CPI, ambos do Invasão Zero, não deixam de fazer parte ou ter atuação junto às proposiçoes legislativas do referido grupo, seja por meio de proposições legislativa, seja pelas relatorias apresentadas. Possivelmente, a única ressalva que talvez possa ser feita é com relação ao Dep. Wilson Santos (PSD), que, apesar de ter proposições em favor de movimentos, não apresentou qualquer objeção em sua relatoria do PL 2316/2023.

De qualquer modo, a participação de todos esses parlamentares está registrada nas proposições legislativas que constam na Tabela 2 do Anexo. Não se tratam apenas dos treze projetos de lei ordinárias e complementares apresentadas neste apartado, pois ainda que centrais, há outras que estão e podem estar no escopo de atuação por se confundir com os interesses do agronegócio (Tabela 3 do Anexo). Nessa

esteira, temos a Indicação nº. 53/2023, de Janaina Riva (MDB), que sugere ao Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso a criação de varas especializadas do agronegócio; a Moção de repúdio nº. 2443/2023, de Faissal (Cidadania), que repudia o Governo Federal por "atacar" o agronegócio brasileiro no Exame Nacional do Ensino Médio; o PL nº. 716/2023, de Gilberto Cattani (PL), que estabelece diretrizes e os objetivos da política estadual de segurança rural; e o Requerimento nº. 240/2024, que solicita à Diretora Geral da Polícia Judiciária informações sobre ações tomadas na elucidação do caso de invasão e tentativa de chacina em área de garimpo na Terra Indígena Sararé.

De qualquer forma, é uma possibilidade que esteja no âmbito de atuação do Invasão Zero, tal qual diversas outras proposições de regularização fundiária que foram desconsideradas em nossa análise de acordo com a metodologia explicada em *Do Levantamento* do Anexo.

Por fim, tal como as demais, a ALEMS também possui duas frentes parlamentares, tratam-se da Frente Parlamentar de Defesa do Direito da Propriedade ([*s. d.*]) e da Frente Parlamentar Invasão Zero ([*s. d.*]). Em ambas as frentes o Coronel David (PL) é seu coordenador, assim como conta com a presença do outro autor, o Dep. João Henrique (PL), além dos relatores nas respectivas comissões em que tramitam ou tramitaram os projetos.

Dando continuidade à nossa análise, antes mesmo de classificar os projetos a partir daquilo que se propõem, discutiremos as justificativas manifestadas pelos parlamentares ao apresentá-los.

2.2.2 Justificativas apresentadas nas proposições legislativas

As ocupações de propriedades sempre têm esbarrado nas alegações de violação ao direito de propriedade, quando não da ordem pública, ou em sua tipificação penal de invasão de propriedade ou esbulho possessório. Sem dúvida, esse é ou tende a ser o argumento de fundo de qualquer justificativa apresentada nas proposições legislativas, ainda que não conste expressamente: "o direito inviolável à propriedade privada garantido constitucionalmente".

Apesar da importância de tal argumento em nossas análises, investigaremos as justificativas apresentadas a partir da identificação de três elementos nos seus conteúdos: o contexto, o dano ou objeto da tutela, e o objetivo, conforme sistematizado na Tabela 1.

Dos seis projetos de lei do parlamento goiano, apenas cinco apresentam justificativas dentro do escopo de nossa investigação, sendo o PL 1185/2023 um reflexo do processo de criminalização do Invasão Zero. Ou seja, a criminalização às ocupações é secundária, com dispositivos específicos em uma legislação que aborda outro assunto central, mas que não deixam de ter sua importância neste processo. Já, das treze proposições da ALMT, três[11] também se tratam de reflexo do processo de criminalização. Por fim, quanto à ALEMS, apenas a emenda aditiva ao projeto de lei, que é igualmente reflexo deste processo, sendo os outros três centrais no escopo do Invasão Zero.

No que definimos como contexto, localizamos o seguinte: a) alusão ao crescente número de ocupações ou invasões em todo o território nacional ou no respectivo estado, com destaque ao período de 2023 e em contraste à administração federal de Jair Bolsonaro; b) consideração do papel da reforma agrária, mas deslegitimando as invasões ou ocupações como ações reivindicatórias; c) destaque do papel do agronegócio para a economia e para o abastecimento de alimentos, quando não para a própria preservação do meio ambiente[12]; d) afirmação quanto à ineficiência do Poder Judiciário para a resolução de conflitos possessórios; e e) acusação de que os movimentos sociais existem para a prática de invasões e depredação das propriedades privadas, considerando-as ações terroristas[13]. Não se pode olvidar a imputação aos ocupantes ou invasores de que usam da violência, da grave ameaça, incluindo a perda de vidas humanas, conforme relatado por um deputado matogrossense.

[11] Fazemos referência aos PLs 1004/2023, de Claúdio Ferreira, e 2316/2023, de Max Russi, e o PLC 06/2023, de Diego Guimarães.

[12] A preservação da natureza e meio ambiente é destacado no PL 918/2023 da ALMT, sendo citado um estudo da Embrapa para justificar tal afirmação (ver Agricultura tem papel de destaque..., 2017).

[13] As práticas referenciadas são justamente aquelas promovidas no chamado "Carnaval Vermelho", ou seja, as ações de ocupações promovidas no início do ano pela Frente Nacional de Luta no Campo e Cidade (FNL); ou também no chamado "Abril Vermelho", por parte do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). Especificadamente, quanto ao "Abril Vermelho", no verbete em que discutimos sobre o Invasão Zero (Teixeira, 2025), a partir de uma reportagem do Movimentos dos Trabalhadores Sem Terra (2023), sintetizamos que se refere a um "termo cunhado pela imprensa no qual faz referência às atividades desenvolvidas pelo MST no mês de abril, como a realização da Jornada Nacional de Lutas em Defesa da Reforma Agrária em todo o país, ao promover ocupação dos latifúndios, estradas e prédios públicos. A escolha do mês de abril se dá pela celebração do Dia Internacional de Luta Camponesa, criado pela Via Campesina, e do dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária, cujo marco situa-se no dia 17 de abril de 1996, com o Massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará, onde foi assassinado 21 trabalhadores rurais pela Polícia Militar do Pará, deixando vários outros feridos, na altura da curva do S, no município de Eldorado dos Carajás".

Estes contextos não são apenas presentes nos projetos analisados, mas também nos demais formatos de proposições, como o que foi identificado em parte do Requerimento nº. 510/2023, de Fred Rodrigues (PL), da ALEGO, em que é apresentado repúdio às ocupações realizadas pelo MST, ao início de 2023. O repúdio às invasões tem concomitância aos próprios protocolos de alguns dos projetos de leis na ALEGO, estando apresentado em suas justificativas que as invasões às propriedades privadas prejudicam os proprietários, a produção agrícola e a economia de cada região, assim como aos trabalhadores, perspectiva muito próxima ao que veremos quanto ao dano ou do objeto da tutela. Dessa forma, vai se criando no âmbito do discurso um inimigo, que são os invasores identificados como terroristas, anarquistas, subversistas e contrários ao estado democrático. Encontramos, ainda, menções de que são pessoas que buscam uma reforma agrária revolucionária e espoliadora e cuja inspiração está no comunismo de Marx ou no anarquismo de Proudhon (Goiás, 2023d).

Neste contexto da ALMT, apesar de o Governador Mauro Mendes não propor projetos de lei tal como fez Ronaldo Caiado, sua atuação tem sido de *tolerância zero* às invasões de propriedade privada, inclusive divulgando vídeos em sua rede social e determinando tal política ao Secretário de Segurança Pública (Mato Grosso, 2023d). Isso reverberou na prática, como ocorreu em Água Boa, em 08 de junho de 2023, quando a polícia militar coibiu ocupações do MST a propriedades privadas no distrito de Cocalinho, ou também nos municípios de São José do Xingú e Novo Mundo, já em 2024 (Mato Grosso, 2023e; 2024a).

Na ALEMS, por sua vez, ante o contexto de retomada de lutas por acesso à terra, em fevereiro de 2023, seja pelo MST, seja pela FNL, são cobradas medidas especialmente à Secretaria de Justiça e Segurança Pública e da Polícia Militar de Mato Grosso do Sul, questionando sobre casos de ocupação contemporâneos àquele momento, como de uma propriedade privada no município de Japorã, bem como de condutas a serem tomadas futuramente (Mato Grosso do Sul, 2023b). Requerimento com contexto similar de atuação do MST e FNL ao momento do "Carnaval Vermelho" foi encaminhado também à mesma Secretaria de Estado com o fim de requerer procedimento investigatório, identificação de financiadores, responsabilização etc. (Mato Grosso do Sul, 2023c).

Quanto ao dano ou ao que se pretendeu tutelar com o projeto de lei, identificamos o seguinte: a) indicação das invasões como causadoras de prejuízos aos proprietários ou às propriedades, especialmente no que tange à sua produtividade, inclusive agrícola, ou ao seu uso, como por meio do direito à moradia; b) acusação de que o MST tem gerado prejuízos à nação quando vandaliza ou destrói propriedades, passando impunemente; c) alegação de

traumas psicológicos e emocionais e prejuízos financeiros e morais; d) narrativa de necessidade de tutelas ao direito à vida ou integridade física, ao meio ambiente, à ordem pública, à legalidade, ao direito de propriedade, à segurança jurídica e da ética nos espaços educacionais; e e) afirmação de que é preciso responsabilizar os invasores e adotar práticas sustentáveis na agricultura e pecuária.

Por fim, os objetivos identificados consistem em: a) coibir a prática de invasões por meio de sanções administrativas e civis, ou seja, criando e ampliando os mecanismos de coerção e mantendo, assim, a ordem social; b) criação do Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Urbanas e Rurais (CEIPUR), identificando e facilitando a responsabilização dos invasores, de modo a prevenir a reincidência; c) uso da força policial, sem mandado judicial, para realizar a desocupação por meio do desforço imediato, havendo projeto que até possibilita o recebimento de apoio das forças de segurança da União; d) fortalecimento da integridade institucional das universidades estaduais para que não sejam utilizadas por invasores ou ocupantes para realizar seminários, conferências, palestras ou diversas outras atividades; e e) vedação da compra pelo Poder Público de produtos que tenham sido produzidos em propriedades invadidas.

Tabela 1 – Justificava dos autores das proposições

Proposição e autor	Quesitos	Justificativa
Goiás		
PL 138/2023 Talles Bareto	Contexto	1) O aumento considerável das ocupações e invasões de terras em todo o Brasil; 2) o agronegócio é o pilar econômico e produtor de alimentos no Brasil.
	Dano ou objeto da tutela	As invasões geram prejuízos aos proprietários, à propriedade e ao fomento.
	Objetivo	Restringir direitos para conter ou reduzir a ocorrência de atos criminosos Substitutivo integral: criar mecanismos de coerção para quem invade propriedade privada, cortando qualquer tipo de benefício com o poder público.
PL 178/2023 Gugu Nader	Contexto	1) a frequência de invasões em propriedades privadas; 2) o reconhecimento da importância da reforma agrária, que não deve ser realizada por meios e formas ilegais, inclusive por meios reivindicatórios.
	Dano ou objeto da tutela	As invasões geram prejuízos aos proprietários, à produtividade e ao fomento da moradia, e penalizam setores agrícola e pecuário.
	Objetivo	Coibir práticas de invasão e manter a ordem social.
PL 256/2023 Fred Rodrigues	Contexto	1) o agronegócio é uma das principais atividades econômicas de Goiás, movimenta a economia estadual, nacional e internacional; 2) o crescimento do MST; 3) o registro de casos de invasões de propriedade privada em todo o território nacional com incidência da Polícia Militar.
	Dano ou objeto da tutela	As invasões geram prejuízos, impedem a produção agrícola, ameaçam a segurança e a ordem social.

	Objetivo	Alcançar a ordem social por meio de sanções de multas que podem inibir a reincidência nos crimes de invasão*.
PL 1185/2023 Ronaldo Caiado	Contexto	Não possui justificativa para o objeto da pesquisa por não ser um projeto com o objetivo de criminalizar as ocupações em si, salvo no que dispõe o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 22.384, de 20 de novembro de 2023.
	Dano ou objeto da tutela	
	Objetivo	
PL 1186/2023 Ronaldo Caiado	Contexto	Invasão das faixas de domínio e lideiras das rodovias de Goiás.
	Dano ou objeto da tutela	Assegurar a vida e integridade física de quem se encontra nas faixas de domínio e lideira das rodovias, e proteção ambiental e do patrimônio público.
	Objetivo	Instituir política estadual de segurança pública nas estradas do estado de Goiás ao adotar medidas preventivas e repressivas aos invasores para a preservação da vidas humanas e patrimônio estatal.
PL 410/2024 André do Premium	Contexto	1) as invasões de propriedade tem tornado-se comum no estado; 2) a solução pela via judicial é demorada, produz insegurança jurídica e desistimula determinadas atividades econômicas.
	Dano ou objeto da tutela	A invasão priva o proprietário do uso do bem, impede o direito de habitação, produz traumas psicológicos e emocionais, e prejuízos financeiros e morais.
	Objetivo	Requisitar, por parte do proprietário, força policial, de forma imediata e eficaz, independentemente de mandado judicial, para realizar o desforço imediato.
* Apesar de objetivo fazer referência apenas à multa, há outras sanções cíveis ou administrativas que não constam na justificativa.		
Mato Grosso		
PL 710/2023 Gilberto Catanni	Contexto	Proposição original: Não há menção ou não foi identificado. Substitutivo integral: 1) o MST, MTST e outros movimentos usam como subterfúgio a condição de movimento social para destruir e invadir propriedades; 2) destaca o que durante o governo Bolsonaro, teve-se o menor número de invasões de propriedade comparado a outras administrações federais.
	Dano ou objeto da tutela	Proposição original: Não há menção ou não foi identificado. Suubstitutivo integral: as invasões e ocupações de terra geram prejuízos aos proprietários, à produtividade e ao seu fomento.
	Objetivo	Proposição original: ampliar o leque de condutas locais e penas acerca da invasão de propriedade, conforme a realidade sazonal do Mato Grosso. Substitutivo integral: criar mecanismos de coerção para quem invade propriedade privada, cortando qualquer tipo de benefício com o poder público.
PL 883/2023 Cláudio Ferreira	Contexto	1) As invasões de propriedades geram prejuízos à economia e ao agronegócio; 2) aumento consideravel de invasões urbanas em outras unidades federativas.
	Dano ou objeto da tutela	Sucessivas invasões a propriedades geram impacto na economia, sendo o setor do agronegócio o mais afetado, gerando também prejuízos incalculáveis.
	Objetivo	Coibir a prática ilegal da invasão/ocupação de propriedades privadas rurais e urbanas no estado, que pode ser feita através de políticas públicas de habitação, para as invasões urbanas, e aplicação de sanções cíveis e administrativas aos invasores.
PL 918/2023	Contexto	1) Os produtores rurais ou proprietários são os que melhor cuidam da natureza/meio ambiente; 2) a agropecuária abastece com alimentos o Brasil

Gilberto Cattani		e diversos países; 3) no primeiro trismestre de 2023, com o atual governo, o Brasil acompanhou uma onda de ações crimosas, estimuladas pelo MST, como o "Carnaval Vermelho", cujo objetivo é a ocupação ilegal de propriedades privadas; 4) Estas ações terroristas estenderam por diversos estados, como Bahia e Mato Grosso do Sul.
	Dano ou objeto da tutela	O MST tem gerado diversos prejuízos à nação, que vandalizam e destroem propriedades, e têm gerado impunidade.
	Objetivo	Visa coibir a participação de grupo de pessoas de modo a repeli-los dessas práticas, sob pena de perderem apoio, auxílio, incentivo do governo.
PL 1417/2023 Júlio Campos	Contexto	1) O Mato Grosso é líder do agronegócio brasileiro e historicamente é alvo de invasões e ataques dos movimentos sociais, que promovem violência, grave ameaça, inclusive perde de vidas humanas, nas invasões que patrocinam; 2) Há uma explosão de invasões pelo país e ampliação de tais atos criminosos pelos estados brasileiros, de modo que é um indicativo a necessidade de normatizar a matéria; 3) a imprensa noticiou a invasão de propriedade rural por invasores profissionais a 70 quilometros de Ribeirão Cascalheira-MT, sendo presas doze pessoas que tentaram realizar a invasão e foi apreendido uma carreta, um carro e dois conteiners refrigeradores que seriam usado para a invasão; 4) trata-se de a quarta tentativa frustrada de invasão de terras na região do Araguia em 2023.
	Dano ou objeto da tutela	As ocupações e invasões prejudicam a produtividade, o fomento econömico e impede que os proprietários cumpram exigências legais.
	Objetivo	Ampliar as sanções para que seja restaurado a ordem social e seja preservado os legítimos interesses frente a qualquer ameaça depredatória ou de esbulho de propriedade no estado.
PL 1004/2023 Claúdio Ferreira	Contexto	O projeto cria o Programa Estadual Reforma Solidária e não possui justificativa para os presentes quesitos por não ser um projeto com o objetivo de criminalizar as ocupações em si, salvo no impedimento que dispõe o art. 5º, inciso I, do PL 1004/2023.
	Dano ou objeto da tutela	
	Objetivo	
PL 2316/2023 Max Russi	Contexto	O projeto institui a Política Estadual de Combate ao Crime em Área Rural (PECCAR) e não possui justificativa para os presentes quesitos por não ser um projeto com o objetivo de criminalizar as ocupações em si, salvo na instrumentalização do exposto no art. 9º, § 1º, do PL 2316/2023.
	Dano ou objeto da tutela	
	Objetivo	
PL 595/2024 Elizeu Nascimento	Contexto	Identificação e cadastro de ocupantes e invasores de propriedade privada.
	Dano ou objeto da tutela	Preservar a ordem pública, proteger os direitos de propriedade, garantir a segurança jurídica, e responsabilizar invasores de propriedade.
	Objetivo	Criar o Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Urbanas e Rurais (CEIPUR) com o objetivo de facilitar a identificação e responsabilização de indivíduos envolvidos em casos de invasão de propriedades urbanas e rurais, possibilitando ainda a prevenção de reincidências.
PL 1300/2024 Gilberto Cattani	Contexto	1) No Brasil, muitos são os casos de invasão de terra, atividade ilegal e crimosa tipificado em mais de um tipo penal; 2) Os registros de ocorrência e notícias não são unificados e perdem-se no "tempo".
	Dano ou objeto da tutela	Não há menção ou não foi identificado.
	Objetivo	Criar um sistema de registro de todas as ocorrências de invasão de propriedade, possibilitando criar políticas públicas.
PL 887/2024 Claúdio Ferreira	Contexto	Desforço imediato com apoio de força policial.
	Dano ou objeto da tutela	A invasão de propriedade priva o proprietário de utilizar o bem, impede o direito de habitação, produz traumas psicológicos e emocionais, produz prejuízos financeiros e morais que nunca serão ressarcidos.

	Objetivo	Requisitar, por parte do proprietário, força policial, de forma imediata e eficaz, independentemente de mandado judicial, para realizar o desforço imediato.
PL 1110/2024 Faissal	Contexto	Ocupantes ou invasores que realizavam seminários, conferências, palestras, debates, simpósios ou atividades similares em universidades públicas estadual.
	Dano ou objeto da tutela	Assegurar a legalidade, a ordem pública e a ética nos espaços públicos educacionais.
	Objetivo	Fortalecer a integridade institucional das universidades públicas do Estado de Mato Grosso, para assegurar que seus espaços sejam utilizados de acordo com os princípios legais e éticos ao impedir ocupantes comprovadamente ilegais ou invasores de propriedades privadas de realizar seminários, conferências, palestras, debates, simpósios ou atividades similares.
PL 1205/2024 Dilmar Dal Bosco	Contexto	Crescente índice de invasão de bens imóveis rurais que registra no Brasil nos últimos anos.
	Dano ou objeto da tutela	Não há menção ou não foi identificado.
	Objetivo	Autorizar o Poder Executivo Estadual de Mato Grosso, a aplicar de forma imediata, medida de segurança pública administrativa, ou seja, força policial estadual, podendo receber apoio das forças de segurança da União, para resguardar, manter ou reintegrar à posse ao legítimo possuidor ou proprietário de bem imóvel público ou privado, rural ou urbano, que sofreu ou está na iminência de sofrer turbação ou esbulho, causado por invasão coletiva ou individual, em até 24 horas. Também, exclusão das pessoas invasores de programas sociais do governo do estado.
PL 1471/2024 Gilberto Cattani	Contexto	Proibir a compra de produtos produzidos em terras invadidas.
	Dano ou objeto da tutela	Proteger os direitos de propriedade e adotar práticas sustentáveis na agricultura e pecuária.
	Objetivo	Proibir a compra de produtos oriundos de terras invadidas, independente do processo de aquisição por parte do poder público, com a finalidade de desencorajar a prática de invasões de terra que frequentemente resultam em conflitos e atividades ilegais.
PLC 6/2024 Diego Guimarães	Contexto	O projeto de lei complementar altera o Código de Terras do Estado de Mato Grosso e não possui justificativa para os presentes quesitos por não ser um projeto com o objetivo de criminalizar as ocupações em si. No entanto, em seu art. 11 estabelece a incidência da Lei estadual nº. 12.430, de 05 de fevereiro de 2024, que cria impedimentos aos ocupantes ilegais e invasores de terra, ainda que em sua justificativa dê preponderância às invasões de terra por grileiros, é perceptível sua aplicação aos movimentos sociais.
	Dano ou objeto da tutela	
	Objetivo	
Mato Grosso do Sul		
PL 25/2023 João Henrique	Contexto	1) O Mato Grosso do Sul é um dos 10 estados em que a FNL realizou ações do "Carnaval Vermelho"; 2) Há um crescimento do MST e diário surgimento de novos acampamentos do estado; 3) Apesar de importante a reforma agrária, as invasões ou ocupações não podem ser consideradas mecanismos reivindicatórios; 4) o setor agrícola e pecuário desenvolve-se em larga escala, apesar de todos os obstáculos econômicos internos e internacionais.
	Dano ou objeto da tutela	As ocupações e invasões de terras prejudicam a produtividade e o seu fomento, e impede que os proprietários cumpram com as exigências legais; sendo penalizado o setor agrícola e pecuário.
	Objetivo	Criar impedimentos que coadunem com a ordem social com o fim de defender os legítimos interesses frente a qualquer ameaça depredatória ou esbulho em propriedades rurais no estado.

PL 167/2024 Coronel David	Contexto	Identificação e cadastro de ocupantes e invasores de propriedade privada.
	Dano ou objeto da tutela	Preservar a ordem pública, proteger os direitos de propriedade, garantir a segurança jurídica, e responsabilizar invasores de propriedade.
	Objetivo	Criação do Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Privadas Rurais e Urbanas com o objetivo de facilitar a identificação e responsabilização dos indivíduos envolvidos em invasões de propriedade privada no estado.
PL 175/2024 Coronel David	Contexto	1) O Mato Grosso do Sul é um dos estados mais importantes no agronegócio e tem sido historicamente alvo de invasões e ataques; é uma pilastra da economia sul-matogrossense, vencendo obstáculos econômicos internos e internacionais; 2) Há uma explosão das invasões pelo país, cuja ampliação de tais atos criminosos evidencia a necessidade de normatizá-lo; 3) Apesar da importância subsidiária da reforma agrária, as invasões ou ocupações não podem ser consideradas mecanismos reivindicatórios.
	Dano ou objeto da tutela	As ocupações e invasões de terras prejudicam a produtividade e o seu fomento, e impede que os proprietários cumpram com as exigências legais, sendo penalizado o agronegócio. Já os movimentos sociais que invadem, promovem violência e grave ameaça, inclusive com a perda de vidas humanas.
	Objetivo	Aplicar sanções que restaurem a ordem social e preservem os legítimos interesses ante qualquer ameaça depredatória ou esbulho em propriedades no estado.
Emenda Aditiva 05 do PL 120/2024 João Henrique	Contexto	Por tratar-se de uma emenda aditiva ao projeto de lei que estabelecia as Diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária do estado do Mato Grosso do Sul do ano de 2025, a justificativa apresentada pelo parlamentar é a vedação que o estado realize despesas, seja por meio de financiamento, promoção ou incentivo, para questões que envolvam foro político-partidário do próprio parlamentar, não tendo uma justificativa aderente à pesquisa.
	Dano ou objeto da tutela	
	Objetivo	

As justificativas apresentadas são múltiplas, mas demonstram o cerne de um programa criminalizador com a finalidade de proteger a hegemonia do latifundio, proprietários e agronegócio. No entanto, antes mesmo de avançarmos a esta discussão, vejamos o que os deputados entendem por "invasão" ou "ocupação".

2.2.3 O que os parlamentares ligados ao Invasão Zero entendem por invasão?

Apesar de estarmos investigando o que os parlamentares ligados ao Invasão Zero de cada uma das casas legislativas estudadas entendem por "invasão", adotamos como hipótese que a origem está nas tipificações penais de invasão de propriedade (art. 150, CP) e esbulho possessório (art. 161, § 1º, II, CP). Isso porque estas tipificações estão presentes seja nos próprios textos normativos, seja na justificação das proposições legislativas, independente se a matéria de direito penal seja de competência exclusiva da União.

É o que ocorreu na ALEGO, onde de todas as buscas realizadas, apenas uma proposição apresentou um possível conceito: o PL 256/2023, de Fred Rodrigues (PL), que a conceitua, em seu art. 2º, como:

> o ato de entrar ou permanecer sem autorização do proprietário em qualquer tipo de imóvel público ou privado, com a finalidade de tomar para si, depravar, furtar, ocupar ilegalmente, usufruir, interromper a produção, ou somente invadir, conforme impedimento expresso no art. 150 do Código Penal (Goiás, 2023c)

No entanto, ao aprovar o PL 138/2023, o qual esteve apenso o 256/2023, a redação final passou a constar invasão como ação praticada na forma do art. 161, § 1º, inciso II, do Código Penal, ou seja, em referência ao esbulho possessório (Goiás, 2023b).

Igualmente, na ALEMS, a definição também tem como pressuposto o Código Penal, sendo ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas as condutas daqueles sujeitos enquadradas nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do referido diploma legal, nos termos art. 1º, § 1º, do PL 167/2024, de autoria do Coronel David (PL) (Mato Grosso do Sul, 2024a). No mesmo sentido encontra-se o PL 175/2024, também do Coronel David, no entanto, tal como o PL 25/2023, de João Henrique (PL), a invasão ou ocupação abarcam as faixas de domínio das rodovias estaduais e das federais delegadas ao Estado do Mato Grosso do Sul (Mato Grosso do Sul, 2023a; 2024b).

Quanto à assembleia legislativa matrogrossense, ao menos três proposições fornecem algumas sugestões para além da normativa do arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal. São eles: o PL 710/2023, proposição originária, de Gilberto Cattani (PL) e o PL 1205/2024, de Dilmar Dal Bosco (União Brasil).

Na primeira versão protocolada por Gilberto Cattani, na qual invadia a competência da União em legislar em matéria penal, estabelece o seguinte tipo penal para invasão:

> Art. 1º. A invasão a propriedade privada constitui crime de ordem penal.
> [...]
> § 2º. Considera-se invasão à propriedade privada qualquer uma das seguintes ações: entrar ou permanecer, clandestina ou astuciosamente, ou contra a vontade expressa ou tácita de quem de direito, em propriedade alheia ou em suas dependências (Mato Grosso, 2023f).

Por quanto a proposta de Dilmar Dal Bosco é ainda mais perspicaz ao diferenciar invasão de ocupação e estende o conceito legal a imóveis de outros entes federativos:

> § 1º - Para efeito da presente lei, considera-se invasão a entrada ou permanência, individual ou coletiva, sem permissão em imóvel de alguém, seja público ou privado, rural ou urbano, sob a natureza de posse ou de propriedade.
> § 2º - Para efeito da presente lei, considera-se ocupação clandestina aquela exercida ao arrepio da lei vigente no ordenamento jurídico brasileiro, sob pretexto de estar no exercício da reinvindicação de direito.
> § 3º - Os efeitos da presente lei estendem-se para os casos de invasão de prédios de órgãos públicos, pertencentes ao Estado de Mato Grosso, os quais também poderão ser estendidos para os casos de invasões de imóveis pertencentes a outros entes da federação, desde que o titular da propriedade autorize o Estado aplicar as medidas de segurança (Mato Grosso, 2024b)[14].

Uma diferenciação similiar é visualizada na justificatia do Requerimento 764/2023, de Gilberto Cattani (PL), cuja distinção está na violência ou na ausência de pessoas para resistir:

> [...] importante fazer a distinção entre invasão e ocupação. A primeira, ocorre a apropriação por meios violentos contra aquele que se encontra na posse do imóvel, e tem tipificação no Código Penal (art. 161, § 1º, II). A segunda, se dá de forma pacífica, sem qualquer resistência, pois não nenhum indivíduo na posse (Mato Grosso, 2023h).

A partir da citação acima, apesar de a invasão ou a ocupação serem passíveis de configurar o tipo penal de invasão de propriedade e esbulho possessório, há uma necessidade de se reafirmar sua ilicitude e como um crime de mera conduta, esvaziando até mesmo a exclusão subjetiva do tipo penal como no caso de reivindicação de direitos. Mais que isso, estabelecem ainda uma diferenciação entre as condutas que envolvam violência ou não, embora a violência possa ser considerada a mera ausência de permissão de estar ou permanecer no imóvel.

Sendo assim, os parlamentares ligados ao Invasão Zero, por um lado, "criam" ilegalmente novas condutas a serem criminalizadas extrapenalmente a partir dos crimes previstos no Código Penal, como a invasão de propriedade e o esbulho possessório; por outro lado, buscam dar maior amplitude a esta criminalização ao abarcar as condutas que definem como "invasão" e "ocupação" as táticas dos movimentos sociais que pressionam o poder público por regularização fundiária ou política habitacional e reforma agrária, inclusive, ao especificar o possível

[14] Uma outra extensão do conceito de invasão está no PL 1417/2023, de Júlio Campos (União Brasil), ao incluir as faixas domínio das rodovias estaduais e das rodovias que são federais delegadas ao estado do Mato Grosso (Mato Grosso, 2023f)

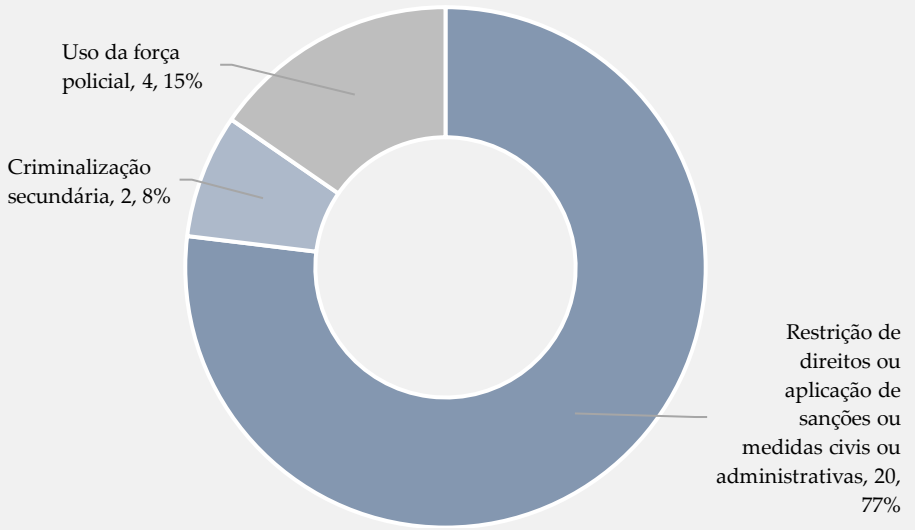
objeto da ocupação: faixas de domínio das rodovias, prédios públicos, propriedades rurais e urbanas etc.

2.2.4 Um programa criminalizador para quem luta por direitos

Uma vez constatadas as razões pelas quais foram propostas as proposições legislativas em análise (tópico 2.2.2) e o que os parlamentares ligados ao Invasão Zero entendem por invasão e ocupação (tópico 2.2.3), veremos o seu aspecto criminalizador.

Não se trata apenas de sanções, mas também de medidas e restrições, detalhadas na Tabela 2, que buscam criminalizar e/ou coibir pessoas e movimentos sociais que visam, mediante a tática de ocupação de territórios, a efetivação de direitos. Trata-se, assim, de uma articulação política ampla de contrarreação que busca retirar ou restringir direitos, vulnerabilizando ainda mais as pessoas em situação de vulnerabilidade socioeconômica que lutam para a concretização de seus direitos. Não há dúvidas sobre a intenção criminalizadora do Invasão Zero, sobretudo com a justificativa da Indicação nº. 4075, de Gilberto Cattani (PL), da ALMT, que indica ao presidente da CPI do MST no Congresso Nacional, "a necessidade de robustecer a legislação federal de modo a coibir ações ilícitas contra o constitucional direito de propriedade" (Mato Grosso, 2023c).

Gráfico 7 – Classificação do programa criminalizador do Invasão Zero no Centro-Oeste



No gráfico acima apresentamos três classificações que buscam sistematizar, em um sentido amplo, a intenção criminalizadora, ou melhor dizendo, o programa criminalizador das lutas sociais e populares por direitos. Sendo assim, cada uma das três categorias pode ser concomitante em mais de uma proposição legislativa. Ademais, a classificação parte do que foi proposto e não do que foi aprovado, conforme dividimos na Tabela 2.

Sendo assim, a postura adotada pelo Invasão Zero nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul situa-se na criminalização, pelos seguintes meios: a) restrições de direitos ou aplicação de sanções aos considerados invasores de propriedades urbanas e rurais, embora adotando sanções civis ou administrativas, ainda que de fato possam ser entendidas como penas acessórias; b) processo de estigmatização ou criminalização secundária, ao estabelecer medidas às instituições com poder de polícia para intimidar, coagir e imputar possíveis crimes, inclusive podendo estar elencandos em um rol; e c) uso da força policial para a efetivação do desforço imediato.

No estado de Goiás, a restrição de direitos ou aplicação de sanções ou medidas civis ou administrativas equivale a 62% do total, ou seja, 5 ocorrências; no Mato Grosso, 79% (11); e Mato Grosso do Sul representa a totalidade de 100% (4). Quanto à criminalização secundária, em Goiás e Mato Grosso, cada um com um caso, equivalem, respectivamente, a 13% e 7%. O uso da força policial tem nestes dois estados duas ocorrências cada, correspondendo, de forma respectiva, a 25% e 14%.

Dividimos o programa criminalizador apresentado a seguir tanto no que foi proposto quanto no que foi aprovado, caso tenha sido, para que possamos perceber o resultado final daqueles projetos aprovados e daqueles que foram apensados.

Tabela 2 – Programa criminalizador do Invasão Zero no Centro-Oeste

Proposição	Apensado	Sanções, medidas ou restrições propostas	Sanções, medidas ou restrições aprovadas
Goiás			
PL 138/2023	→	Sanções aplicadas aos invasores de propriedades rurais, tendo como vedação: I - cadastrar para receber auxílios, benefícios e programas sociais do governo estadual; II - participar de concursos públicos do estado; III - ser nomeado em cargos públicos comissionados; IV - contratar com o Poder Público do estado; V - estar matriculado em estabelecimento de ensino.	Sanções aplicadas aos invasores de propriedades rurais e urbanas, tendo como vedação: I - receber auxílios, benefícios e programas sociais do governo estadual; II - participar de concursos públicos do estado; III - ser nomeado em cargos públicos comissionados;
	PL 178/2023	Sanções aplicadas aos invasores de propriedades rurais e urbanas, tendo como vedação: I - cadastrar para receber auxílios, benefícios e programas sociais do governo estadual; II - participar de concursos	

		públicos do estado; III - ser nomeado em cargos públicos comissionados; IV - contratar com o Poder Público do estado; V - multa diária no valor de vinte a cinquenta mil reais.	IV - contratar com o Poder Público do estado; V - multa diária no valor de vinte a cinquenta mil reais.
	PL 256/2023	Sanção aplicada aos invasores de propriedades rurais e urbanas: I - multa de dois salários mínimos, aplicada em dobro em caso de reincidência.	
PL 1185/2023		Restrição ao acesso de serviço público de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades em áreas ou zonas rurais: I - não é enquadrado para o acesso ao serviço de saneamento áreas invadidas ou sob litígio que questione a propriedade do bem imóvel.	A restrição aprovadaa é igual a que foi proposta.
PL 1186/2023		Medidas aplicadas ou sanções em caso de ocupação ilícita da faixa de domínio das rodovias: I - adotar medidas do desforço imediato; II - lavrar autuação administrativa, nos termos da Lei estadual nº. 14.408, de 2003; III - realizar autuação por infração ambiental, nos termos da Lei estadual nº. 18.102 e 18.104, ambas de 18 de julho de 2013; IV - identificar os invasores e cruzar os dados para verificar quem é beneficiário de programas sociais do estado; V - promover medidas judiciais para a responsabilização civil dos invasores; VI - conduzir coercitivamente os invasores para a oitiva por autoridades policiais; VII - realizar busca e apreensão de materiais usados para invadir as faixas de domínio; VIII - requerer o afastamento de sigilos e busca domiciliar; IX - indicar os invasores por crimes que possam ser cometidos na ocorrência do ilícito, com destaque aos crimes de perigo para a vida ou saúde de outros, furto de energia, usurpação mediante alteração de limites ou esbulho possessório, dano ao patrimônio estatal, alteração de local especialmente protegido, resistência, desobediência, desacato, crimes do art. 20 da Lei federal nº. 4.947, 6 de abril de 1966, e crimes previstos na Lei de Crimes Ambientais; X - vedação de ser beneficiário de programas sociais do governo do estado.	As sanções aprovadas são iguais às que foram propostas.
PL 410/2024		Medida que pode ser adotada em caso de invasão de terras: I - requerer o auxílio de força policial, sem ordem judicial, para a efetivação do desforço imediato.	Em tramitação.
Mato Grosso			
PL 710/2023		As sanções aplicadas para invasão de propriedade privada são: I - detenção de seis a dois anos e pena correspondente à violência; II - reclusão de um a quatro anos mais a pena correspondente à violência quando cometido em período noturno, lugar ermo, com emprego de violência ou arma, e em concurso de pessoas; III - reclusão de um a quatro anos mais a pena correspondente à violência quando cometido em assentamento rural da reforma agrária. Substitutivo integral: Sanções aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas: I - receber auxílios, benefícios e programas sociais do governo federal, estadual e municipal; II - tomar posse em cargo ou função pública; III - contratar com o Poder Público estadual e municipal; IV - obter declaração de utilidade pública de pessoa jurídica da qual faça parte do quadro de membros; V - receber títulos e honorários de quaisquer dos entes federados; VI - a	Todos os pareceres do projeto de lei foram contrários à aprovação, em especial o do substitutivo, em razão da inconstitucionalidade formal e material, e também por já se ter aprovado a Lei estadual nº 12.430, de 05 de janeiro de 2024.

		pessoa jurídica cujo o agente sofra algum dos impedimentos perderá imediatamente qualquer incentivo, fomento ou subvenção pública; VII - os impedimentos extendem aos conedenados em sentença penal condenatória transitada em julgado pelo crime de esbulho possessório do art. 161 do Código Penal.	
PL 883/2023	→	Sanções aplicadas a ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades rurais e urbanas: I - receber auxílio e benefícios de programas sociais do estado; II - tomar posse em cargo público de confiança; III - contratar com o Poder Público do estado; IV - participar de concurso público.	Sanções a ocupantes e invasores de propridades privadas rurais e urbanas que se enquadram na Lei Federal n°. 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal: I - receber auxílio e benefícios de programas sociais do estado; II - tomar posse em cargo público de confiança; III - contratar com o Poder Público do estado.
	PL 918/2023	Sanções aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas: I - receber ou continuar recebendo auxílios, benefícios e programas sociais do governo do estado; II - tomar posse em cargo ou função pública; III - participar de programas de incentivo público; IV - os impedimentos extendem aos conedenados em sentença penal condenatória transitada em julgado pelo crime de esbulho possessório do art. 161, inciso II, do Código Penal.	
	PL 1417/2023	Sanções aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas que se enquadram nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, assim como aqueles que invadem ou ocupam faixas de domínio das rodovias estaduais e das rodovias federais delegadas ao estado: I - receber qualquer auxílio, benefício ou participação em programas sociais estaduais; II - ser nomeado para ocupar cargo público de provimento efetivo, de cargo em comissão ou de agente político na Administração Pública Direta ou Indireta de quaisquer dos Poderes e Instituições Públicas do estado; III - contratar com o poder público estadual de forma direta ou indireta; IV - as sanções perdurarão por até cinco anos e incia-se da identificação.	
PL 1004/2023		Fica impedido de participar do Programa Estadual Reforma Solidária do estado do Mato Grosso: I - quando se tratar de ocupação declarada ilegal.	Projeto rejeitado por existir normativa que versa sobre o Política Estadual de Habitação e Interesse Social, com a Lei nº. 8.221, de 26 de novembro de 2004, cuja alteração da Lei nº. 8.539, de 18 de agosto de 2006, incluiu a perda da qualidade de beneficiário quando este invadir ou ocupar de forma ilícita unidade habitacional construída ou melhorada com recursos oriundos do Programa.
PL 2316/2023		Medida no âmbito da Política Estadual de Combate ao Crime em Área Rural (PECCAR) para além de ações de manutenção de ordem pública, da incolumidade das pessoas, do patrimônio, do meio ambiente e de bens e direitos em áreas rurais, prevenir ou reprimir crimes ou enfrentar conflitos nas áreas rurais, entre diversos outros objetivos: I - realizar operações combinadas, planejadas e desencadeadas,	Em tramitação

		em equipe, que poderão ser ostensivas, investigativas, de inteligência ou mistas, e contar com a participação de órgãos integrantes da Secretaria Estadual de Segurança Pública e, nos limites de suas competências, com outros órgãos do governo estadual que não estejam necessariamente vinculados diretamente aos órgãos de segurança pública e defesa social, especialmente quando se tratar de enfrentamento a grupos que promovem invasões de terra e outros delitos associados.	
PL 595/2024	→	A medida adotada para invasores de propriedades públicas e privadas, urbanas e rurais, é: I - ser registrado no Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Urbanas e Rurais (CEIPUR).	Em tramitação.
	PL 1300/2024	As medidas adotadas para invasores de terras, pública ou privada, são: I - ser registrado no Cadastro de Invasores de Terras (CIT); II - ter as ocorrências já registradas, limitada aos últimos cinco anos, inseridas no Cadastro.	
PL 887/2024		Medida que pode ser adotada em caso de invasão de terras: I - requerer o auxílio de força policial, sem ordem judicial, para a efetivação do desforço imediato; II - a autoridade policial, que sem justificativa adequada, não tomar as medidas necessárias para manutenção ou restituição da posse em 48 horas, estará sujeita à prática de ato de improbidade administrativa e ao crime do art. 330 do Código Penal.	Em tramitação.
PL 1110/2024		Sanção acrescentada à Lei nº. 12.430, de 05 de fevereiro de 2024, que impede ocupantes e invasores de propridades privadas rurais e urbanas que se enquadram na Lei Federal n°. 4.947, de 6 de abril de 1966, e nos arts. 150 e 161, § 1º, II, do Código Penal, de: I - realizar seminários, conferências, palestras, debates, simpósios ou quaisquer atividades similares nas universidades públicas do Estado de Mato Grosso.	Em tramitação.
PL 1205/2024		Medida de segurança administrativa a ser aplicada aos casos de reintegração ou manutenção de posse de propriedades, públicas ou privadas, invadidas ou em eminência de ser invadidas, de forma individual ou coletiva, e sanção para o presente caso: I - uso das forças de segurança do estado, com a possibilidade de receber apoio das forças de segurança da União ou de outro ente federativo para, de forma moderada e pacífica, impor a desocupação do imóvel em até 24 horas; II - não havendo pacificidade, será utilizado todos os meios procedimentais que sejam necessários e legítimos para resstabelecer ou reintegrar a posse do imóvel invadido; III – exclusão dos invasores de programas sociais do governo do estado.	Em tramitação.
PL 1471/2024		Sanção aplicada a produtos de áreas rurais invadidas: I - a Administração Pública fica vedada de adquirir, direta e indireta, com ou sem licitação, produtos cultivados, produzidos, manufaturados, beneficiados ou industrializados em áreas rurais invadidas.	Em tramitação.
PLC 6/2024		Sanção aplicada aos ocupantes ilegais ou invasores de terras públicas, sem prejuízo das demais sanções penais, civis e aministrativas: I - o disposto na Lei estadual nº. 12.430, de 05 de fevereiro de 2024; II - toda e qualquer legislação relativa e protetiva à propriedade privada.	Em tramitação.

Mato Grosso do Sul		
PL 25/2023	Sanções aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas particulares, assim como às faixas de domínio das rodovias estaduais e rodovias federais delegadas ao estado, sendo vedado: I) o recebimento de auxílios, benefícios e programas sociais do governo do estado; II) a participação em concursos públicos estaduais; III) a contratação com o poder público estatal; IV) a nomeação em cargos públicos comissionados.	Em tramitação.
PL 167/2024	A medida adotada para invasores e ocupantes de propriedades privadas, urbanas e rurais, é: I - ser registrado no Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Privadas Rurais e Urbanas, cujas sanções a serem aplicadas estarão em legislações específicas.	Em tramitação.
PL 175/2024	Sanções aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, enquadradas nos arts. 150 e 161, § 1º, II, todos do Código Penal, assim como a invasores e ocupantes das faixas de domínio das rodovias estaduais e rodovias federais delegadas ao estado, sendo vedado: I) a percepção de qualquer auxílio, benefício ou participação em programas sociais do governo do estado; II) a nomeação para ocupação de cargo público de provimento efetivo, de cargo em comissão ou de agente político na Administração Pública Direta ou Indireta do estado; III) a contratação com o poder público estadual de forma direta ou indireta.	Em tramitação.
Emenda Aditiva 05 do PL 120/2024	A medida adotada é a vedação ao estado de realizar despesas que, direta ou indiretamente, promovam, incentivem ou financiem invasão ou ocupação de propriedades rurais privadas	PL 120/2024 aprovado na Lei nº. 6.284, de 22 de julho de 2024, sem adição da emenda nº. 05

Por nem todas as proposições dependerem exclusivamente da atuação dos parlamentares, até por serem de competência do Poder Executivo, podemos perceber a especificidade encontrada no estado de Goiás com a atuação do Governador Ronaldo Caiado, diverso dos demais estados analisados. De outro modo, apesar de os parlamentares não poderem criar leis a respeito, não significa que não possam sugeri-las ao Executivo, o que complexifica ainda mais a atuação dos Invasão Zero por meio dos parlamentares, conforme vemos com o Requerimento nº. 2304/2023, de Karlos Cabral (PSB), que tem como objetivo a solicitação ao governo estadual para a implementação de delegacia especializada no município de Rio Verde, para a repressão de crimes ocorridos em áreas ou zonas rurais, estando entre eles, o de invasão de propriedade (Goiás, 2023g). No entanto, não foi possível identificar se a invasão em questão trata-se de crimes considerados "ordinários", ou se decorrem da atuação dos movimentos sociais que por meio da tática da ocupação reinvindicam a efetivação de políticas públicas e o reconhecimento de direitos. De qualquer modo, não há dúvidas que possam ser usadas para ambas as situações.

A mesma situação encontramos na ALMT, com a Indicação nº. 1054/2023, de Gilberto Cattani (PL), indicando "a necessidade de ampliar a área abrangente do

Projeto Vigia Mais MT, no âmbito das zonas afastadas, rurais, indígenas e/ou quilombolas do Estado de Mato Grosso" (Mato Grosso, 2023b), ou também pela Indicação nº. 53/2023, de Janaina Riva (MDB), indicando também a "necessidade de promover a criação de varas especializadas do agronegócio, em Mato Grosso" (Matro Grosso, 2023a).

Diverso ocorre com a ALEMS, onde as indicações são preponderantes com relação à oposição e como forma de denunciar a especificidade do estado do Mato Grosso do Sul que prescinde de projetos legislativos para operar nos territórios contra os movimentos sociais e povos oprimidos. Portanto, a partir da atuação da oposição na denúncia desta especificidade, dentre as indicações existentes na Tabela 6 do Anexo, é possível visualizar denúncias sobre invasão de terras indígenas e ameaças a estes povos, pulverização de agrotóxicos em comunidades indígenas, assim como problemas de saúde em decorrência da contaminação por agrotóxicos. Não significa que não exista contrarresistência parlamentar na ALEGO ou ALMT, mas por meio da pesquisa que realizamos. De qualquer modo, acreditamos que as resistências e denúncias, inclusive parlamentares, devem ser objeto de um outro momento de discussão sobretudo com relação ao programa criminalizador aqui apontado.

3 O Invasão Zero como agente da acumulação e violência

Desde o início deste trabalho partimos da perspectiva de Paulo Alentejano (2020) de que o atual momento é marcado por uma contrarreforma agrária em marcha, que se aprofunda desde 2016, mas não sem antes haver tido o abandono da política agrária pelos governos petistas.

Em texto publicado nos Conflitos no Campo 2023, Alentejano, Wanderley, Santoro, Leão, Ribeiro e Martins (2024, p. 24) afirmam que, no campo brasileiro, a contrarreforma agrária, o aprofundamento da hegemonia do agronegócio, da mineração e também dos projetos energéticos são a marca não só da década de 2010, como também da década posterior.

O fortalecimento desta contrarreforma e desta hegemonia têm significado, para estes autores e autoras, o aumento da concentração da terra, a intensificação da destruição da natureza, a ampliação da expropriação de camponeses, indígenas, quilombolas e outros povos tradicionais. Assim, a contrarreforma agrária é materializada em quatro dimensões:

> (1) o avanço da concentração fundiária; (2) a intensificação da grilagem de terras, inclusive sobre terras tradicionalmente ocupadas; (3) o abandono das políticas de redistribuição e reconhecimento de terras; e (4) o desmonte de políticas públicas e de apoio à fixação dos trabalhadores no campo (Alentejano; Wanderley; Santoro; Leão; Ribeiro; Martins, 2024, p. 24).

Quanto à hegemonia do agronegócio e da mineração, têm-se concretizado:

> (1) no avanço da produção e exportação de commodities; (2) no fortalecimento político de suas organizações e representações; (3) na difusão cada vez mais ampla de sua ideologia; (4) na implementação de políticas, financiamentos e legislações voltadas ao favorecimento desses setores (Alentejano; Wanderley; Santoro; Leão; Ribeiro; Martins, 2024, p. 24).

Dito isso, tais autores e autoras situam este momento a partir de uma *nova rodada expropriatória* (Alentejano; Wanderley; Santoro; Leão; Ribeiro; Martins, 2024, p. 25), conforme até aqui temos defendido a partir da atuação do grupo Invasão Zero, desde sua contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos.

Para falar de uma nova rodada de expropriação, faz-se necessário voltarmos a um conceito estruturante desta ideia, o que Marx chamou de *acumulação originária*. Para ele, trata-se de "um processo histórico de separação entre produtor e meio de produção", não sendo um resultado do modo de produção capitalista, mas sim seu ponto de partida (Marx, 2013, p. 785-786).

A partir especialmente do capítulo 24 de *O Capital*, volume 1, de Marx, Ricardo Prestes Pazello (2016, p. 80-81) realiza uma importante síntese quando explica o segredo da acumulação originária a partir da violência que separa o trabalhador de sua relação com os meios de produção até o surgimento do proletariado, de modo que é apresentado três aspectos deste processo: a) a base de todo o processo está na expropriação da terra que pertencia ao campesinato ou ao produtor rural, que significou a violenta retirada dos meios de subsistências mais básicos que se adquiria por meio do exercício do trabalho na terra; b) tal separação violenta necessitou de levar a cabo alguns modelos da acumulação originária, quais sejam: a conquista, a subjugação, o assassinato e toda a forma de violência possível, em cuja "história dessa expropriação está gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo" (Marx, 2013, p. 787); e c) a acumulação cria o trabalhador livre, ou seja, emancipado do trabalho servil e da coação corporativa, de modo que realiza a subjugação do trabalhador à exploração capitalista ao criar a classe do proletariado.

Sem nos deter na minucia do debate acerca da acumulação originária, desde uma interpretação marxiana ou marxista, para a qual remetemos à leitura de Pazello

(2016), seguimos ao que propôs Rosa Luxemburgo a partir da concepção ampliada da acumulação originária. Para a autora, "o método inicial do capital é a destruição e o aniquilamento sistemáticos das estruturas sociais não-capitalistas, com que tropeça em sua expansão", cujo processo segue até os dias atuais. Isso significa que "cada nova expansão colonial é acompanhada, naturalmente, dessa luta encarniçada do capital contra a situação social e econômica dos indígenas que compreende a apropriação violenta de seus meios de produção e de suas forças de trabalho" (Luxemburgo, 1970, p. 319).

Seja na acumulação originária de Marx, seja no aprofundamento de Luxemburgo quanto à reprodução ampliada desta acumulação em Luxemburgo, a violência e a expropriação dos meios de produção e reprodução são centrais. Pois, como bem ressalta Rosa Luxemburgo, "o capital só conhece, como solução para êsse problema, o uso da violência, que constitui um método permanente da acumulação de capital no processo histórico, desde sua origem até os nossos dias" (Luxemburgo, 1970, p. 319).

Uma leitura mais recente ou mais difundida tem sido a de David Harvey (2005, p. 120-121) com o termo *acumulação por espoliação* – ou por despossessão – ao fazer uma leitura contemporânea da acumulação originária e em sua reprodução ampliada, revelando a persistência de práticas da acumulação originária presentes na geografia histórica do capitalismo até os dias atuais. Isso significa a persistência da expulsão de populações camponesas e a formação de proletariados, a privatização de recursos antes partilhados ou de indústrias nacionais, a supressão de formas alternativas de produção e consumo, a substituição da agropecuária familiar pelo agronegócio e a própria transformação da escravidão, especialmente a partir do comércio sexual.

Entende-se, portanto, como um amplo processo de perda ao domínio privado de direitos comuns de propriedade obtidos por meio da luta de classes, sendo uma política exponencial de espoliação sob a ortodoxia neoliberal (Harvey, 2005, p. 123). No entanto, ao olharmos tal dinâmica no capitalismo periférico e dependente, não podemos desconsiderar as particularidades às quais estamos submetidos: "esta mesma acumulação originária/permanente/por espoliação desenvolve impactos mais sensíveis na periferia do capitalismo, já que ali a única gordura a se queimar é a do legado de resistências contra explorações e opressões estruturais" (Pazello, 2016, p. 109).

Não por outra razão, para falarmos de nossa realidade latino-americana, dependente e periférica, partimos do sociólogo catalão erradicado no México Armanda Bartra (2016, p. 158-159), que entende a acumulação originária não só a

partir de um sentido histórico, como também conformado a partir de um processo que é estrutural e permanente do sistema. O que isso significa? Que a permanência da acumulação provém da quantidade e qualidade das riquezas que se faz necessária ao capital aos seus momentos de expansão e recessão, ou também à medida que transforma o seu modo de produzir ou o que é produzido, cuja ferocidade devora tudo à sua frente, inclusive daquilo que não é necessariamente mercantil.

Bartra diverge em relação ao conceito de acumulação por espoliação de Harvey. O que aquele autor está a dimensionar – sobretudo a partir da realidade mexicana, em um sentido estrito, e latino-americana, em um amplo –, é que a expropriação se diferencia da acumulação, visto que aquela refere-se a um momento da acumulação. Em suma, é a sua premissa, sendo histórica quando a acumulação é originária, ou lógico-estrutural quando for permanente; pois é a partir da exploração do trabalhador, ao ser expropriado, que se dá a valorização do capital (Bartra, 2016, p. 159).

Apesar de a acumulação do capital passar necessariamente pela apropriação do excedente produzido pelo trabalho não pago, seja assalariado ou não, em algumas situações não se dá diretamente pela exploração do trabalho, como no caso da renda, mas sim pela propriedade de recursos escassos ou pela qualidade diferenciada que possibilita sua apropriação e da valorização da mais-valia social (Bartra, 2016, p. 165-166). Nas palavras do autor:

> […] si el valor es trabajo social, toda acumulación lo es de plusvalía, pero en la medida en que hay factores socio-naturales indispensables en la producción que no se reproducen como mercancías la propiedad excluyente de estos recursos puede ser valorizada por sí misma, dando lugar a pagos de rentas a los que va a parar parte del excedente generado por el trabajo en inversiones que sí son productivas. Este ingreso, que no es ganancia sino renta, tiene como todos su base en la acumulación primaria, entendida como recurrente y violenta mercantilización del hombre y la naturaleza. La clave de la acumulación primaria que está detrás de la ganancia y de la renta es la irreductibilidad última del valor de uso al valor de cambio, es decir, la imposibilidad de subsumir radicalmente la reproducción socio-natural a los procesos productivos del capital (Bartra, 2016, p. 167).

Por sua vez, essa renda dependerá do seu grau de monopolização e da capacidade de pagamento da demanda (Bartra, 2016, p. 167), que na América Latina tem sido realizada a partir de uma ideia de desenvolvimento fundado nos *extrativismos* (Gudynas, 2019), como apropriação de recursos naturais e que se organizam para a atividade exportadora, como ocorre com boa parte das atividades agropecuárias ou agroexportadoras (Artacker; Campanini; Gudynas, 2020, p. 90).

O Brasil tem sido um exemplo disso, especialmente, a partir de estudos realizados ao início do período da Covid-19, nos quais foi constatado o aumento do extrativismo agropecuário, tornando-se o principal motor do comércio exterior, com estimativa de aumento de 14% ao final de 2020, a partir da exportação da soja, do café, da carne bovina e suína (Artacker; Campanini; Gudynas, 2020, p. 94).

Isso foi possível também a partir de um processo de flexibilização de exigências sanitárias, trabalhistas, ambientais, assim como de controle na propriedade ou manejo da terra. Apesar de não ser exclusividade do Brasil, especialmente ao longo da pandemia, o governo Bolsonaro aprofundou o processo de flexibilização quanto aos agrotóxicos, com a aprovação de 315 novos agroquímicos até setembro de 2020, inclusive com o forte *lobby* da bancada ruralista; quanto à redução do orçamento das agências de controle e proteção ambiental, recaindo sobre o orçamento contra o desmatamento ambiental, nos recursos humanos e liberalização de normas ambientais; assim como a partir das queimadas, onde registraram mais de 200 mil focos de incêndio ao final de outubro de 2020, sendo que a maior parte dos incêndios ocorreram nas médias e grandes propriedades (Artacker; Campanini; Gudynas, 2020, p. 98 e 100-103).

Os conflitos no campo acentuaram na administração Bolsonaro, conforme os dados já apresentados, não por outra razão que ao longo do governo da extrema direita os movimentos sociais chegaram a reduzir suas ações de enfrentamento direto com o fim de preservar a vida de seus militantes ameaçados pelos violentos ataques do governo e do agronegócio. Além disso, a própria UDR é ressuscitada politicamente e um de seus maiores líderes tornou-se responsável pela política fundiária do país (Alentejano; Siqueira; Lines; Matos, 2025).

A reconfiguração deste momento expropriatório que vivemos nos últimos anos tendo como personagem central o grupo Invasão Zero, possibilita ressignificar a tônica do conflito no campo, não necessariamente reinventando-se, mas adaptando às novas necessidades de acumulação do capital, o que reverbera no *modus operandi*, de uma violência mais direta no território e legislações mais severas nos parlamentos.

Dario Melossi (1993, p. 262-263) parece ser bastante sugestivo quando vincula uma *performance* requerida/necessária sobre o desempenho das classes trabalhadoras e uma maior pressão sobre camadas inferiores da sociedade, onde há um chicote social [*social whip*] que faz com que todos trabalhem mais. Ainda mais àqueles e àquelas que estão tão próximos do fundo que conseguem ouvir os gritos e gemidos dos que são atingidos. O motor desse fazer é o modo como funciona a punição,

como uma espécie de gazeta da moralidade [*gazette of morality*], sendo anunciado o que é permitido e o que não é nos lugares e momentos específicos.

O conflito no campo, ou num sentido mais amplo, o fundiário, não parece destoar profundamente desta relação colocada por Melossi. Explicamos: basta substituirmos classe trabalhadora por campesinos, indígenas, quilombolas, militantes de movimentos sociais e populares que lutam por direitos, entre outros, que ao não seguir a gazeta da moralidade do latifúndio, agronegócio ou proprietários estarão à mercê da própria sorte na sobrevivência e na resistência a um setor político e econômico hegemônico e com apoio de um sistema penal subterrâneo, podendo contar com a presença institucional da polícia.

O chicote social tem sido as execuções, ameaças, lesões, massacres. Se vemos o caso do Massacre de Felisburgo, na região do Vale do Jequitinhonha, ocorrido em 20 de novembro de 2004, visualizamos até mesmo etapas de menor a maior violência, uma espécie de prenúncio:

> O ambiente do massacre foi marcado por muitas ameaças antes de sua ocorrência, como uma verdadeira tragédia anunciada, sendo que algumas destas ameaças foram anônimas, mas outras foram notórias e expressadas diretamente contra as vítimas. As execuções, realizadas com requintes de crueldade e terror, foram concretizadas por uma rede estabelecida entre fazendeiros e pistoleiros milicianos. Embora as mortes tenham se dado em uma mesma ocasião, perdurou o ambiente de ameaças e violência após o massacre (Souza; Diehl; Benitez Martins; Góes Junior, 2024, p. 251).

O Invasão Zero e sua articulação político-parlamentar, por sua vez, anuncia algo similar à gazeta da moralidade, conformado em uma forma jurídica que não só reafirma sua hegemonia, mas diz como não se lutar por direitos. Com mais violência, ou com a legitimação desta violência, sanciona, retira e impede o acesso a direitos, consolidando ainda mais a possibilidade de acumulação do capital.

Sendo assim e retomando à discussão anterior, tanto a acumulação quanto a violência não são apenas originárias, são também estruturalmente crônicas, ou seja, aquilo que Bartra, partindo da adjetivação de Samir Amin[15], denomina *acumulação primária permanente*, e desde uma interpretação benjaminiana de *violência política primária permanente*.

A violência é primária porque "se refiere a la coerción como un momento estructuralmente constitutivo de la reproducción económica del capital", e

[15] Para Amin (1974, p. 22), "Primitive accumulation is not something that belongs only to the prehistory of capital, it is something permanent, contemporary".

primaria permanente pois "las formas primitivas de apropiación de riqueza se perpetúan entreverándose con las formas maduras de acumulación", tal qual como ocorre com "la vida institucional regulada por el derecho [que] se entrevera con las prácticas extralegales, conductas perversas que sin embargo no son ocasionales, transitorias y circunscritas a los momentos de crisis, sino continuas, perseverantes, estructurales" (Bartra, 2016, p. 191).

Essa violência primária permanente, que nos fala Bartra, é parte de um estado de exceção que se tornou regra. De um lado, associou à modalidades primitivas e brutais de acumulação, exercida pelo governo ou por particulares, impondo a lei do mais forte, de maneira direta e imediata, sem qualquer mediação do direito e de suas instituições, sem qualquer apego às leis escritas para fundamentá-la ou legitimá-la, mas sim para usá-la como instrumento; de outro, uma violência primária permanente que prevê uma dupla legalidade, uma que seja superficial e outra que seja profunda, que busca preservar as formas da sociedade burguesa, mas também que demonstra a forma de uma sociedade capitalista perversa que existe (Bartra, 2016, p. 194).

Portanto, é neste capitalismo que vige uma ordem burguesa autoritária que recorre sistematicamente a esta forma de violência, de modo que viola constantemente o próprio estado de direitos, e conforma uma *dominação por repressão* (Bartra, 2016, p. 192). Ao mesmo tempo que domina por repressão, prescinde desse sistema penal subterrâneo, que nos fala Lola Aniyar de Castro (2005), para dominar. É aqui que a legalidade profunda de Bartra opera, seja com o emprego de forças para-institucionais ou não, ou até mesmo o que o Invasão Zero tem tentado fazer ao tornar o subterrâneo mais aparente, uma total instrumentalização do Estado para os interesses dominantes.

Por fim, vemos um programa criminalizador do Invasão Zero no Centro-Oeste, embora sua atuação esteja sendo nacional, para levar a cabo não necessariamente a defesa incondicional do direito de propriedade, mas de impedir a efetivação de políticas públicas, como reforma agrária e política habitacional, que tenham na tática de ocupação de propriedades que não cumprem sua função social ou também a retomada de terras ancestrais por parte dos movimentos e povos oprimidos. Fazem isso retirando direitos ou impedindo seu acesso mesmo quando se trata de sujeitos que já são historicamente vulnerabilizados.

Para tanto, mais uma vez o uso do controle sociopenal é fundamental, não só através de um conjunto de normas, mas também na legitimação do uso de um aparato formal de segurança pública para corresponder aos interesses de proprietários.

A acumulação, consequentemente, a expropriação, não se referem apenas à tomada dos meios de produção e reprodução destes sujeitos com o uso da violência legítima ou ilegítima, mas encontra-se também na esteira daquilo que Virginia Fontes (2010) denominou *expropriação de direitos*, até mesmo dos historicamente conquistados; o que faz reafirmar a necessidade da luta social para efetivar direitos, ou até mesmo resistir para não perdê-los mais e mais.

Considerações finais

Ao analisar a atuação do grupo Invasão Zero em três estados do Centro-Oeste – Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul –, e de suas respectivas assembleias legislativas estaduais, questionamos como tem ocorrido a atuação do referido grupo por meios da atuação parlamentar no processo de acumulação e de criminalização dos movimentos sociais e dos povos oprimidos entre 2023 e 2024.

Para entender sua atuação que tem como fundo a efetivação de um processo de acumulação fundado na criminalização e na retirada de direitos, cuja centralidade tem se dado em conflitos fundiários agrários, partimos da ação empreendida na CDZ, sobretudo com a mobilização de vários movimentos sociais que lutam por moradia e território ao longo da pandemia e posteriormente.

Disso, constatamos que houve uma contrarreação que culminou no grupo Invasão Zero, cuja prática foi analisada no segundo capítulo. Inicialmente, expusemos o que entendemos pelo Invasão Zero para, em seguida, discutirmos sua incidência nos territórios. Mais adiante, avançamos ao mapeamento realizado na ALEGO, ALMT e ALEMS, tendo um olhar mais atento à agenda criminalizadora dos movimentos sociais e povos oprimidos. A partir do mapeamento coletado e cuja metodologia encontra-se no anexo deste artigo, situamos os autores e partidos das proposições legislativas, demonstrando uma articulação política ao redor do referido grupo. Seguimos para a verificação dos fundamentos dos projetos que foram identificados no escopo do Invasão Zero, além da compreensão manifestada acerca de invasão e ocupação. Por fim, entramos especificamente em seu programa criminalizador, classificando-o e especificando as medidas apresentadas em cada assembleia legislativa analisada.

Por último, esboçamos uma tentativa, ainda exploratória, de situar o Invasão Zero como agente do processo de acumulação por meio de um programa criminalizador com o fim de possibilitar a expropriação fundiária com a interdição da luta social, seja por leis ou pelo uso da violência, tomando em consideração a especificidade latino-americana dos conflitos e lutas.

Referências

ALENTEJANO, Paulo. As políticas do Governo Bolsonaro para o campo: a contra-reforma em marcha acelerada. *Revista da ANPEGE*, v. 16, n. 29, p. 353-392, 2020.

ALENTEJANO, Paulo; SIQUEIRA, Lucas; LINES, Roberta; MATOS, Emilly Fegalo Pires. Conflitos no campo brasileiro: uma análise geográfica a partir dos dados da Comissão Pastoral da Terra - CPT. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 185-213, jan./jun. 2025. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55942.

ALENTEJANO, Paulo; WANDERLEY, Luiz Jardim; SANTORO, Karoline; LEÃO, Pedro Catanzaro da Rocha; RIBEIRO, Amanda Guarniere; MARTINS, Vinícius. Ruptura política e contrarreforma agrária: geografia dos conflitos no campo brasileiro (2014-2023). In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. *Conflitos no campo 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024. p. 24-36.

AMIN, Samir. *Acumulation on a World Scale*. A Critique of the Theory of Undervelopment. Tradução de Brian Pearce. New York; London: Monthly Review Press, 1974. v. 1

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Pelas mãos da criminologia*: o controle penal além da (des)ilusão. Florianópolis: Revan; ICC, 2012.

ARTACKER, Tamara; CAMPANINI, Jorge; GUDYNAS, Eduardo. Extractivismos agropecuarios en tiempos de pandemia: flexibilizaciones, asimetrías, autoritarismos y otros efectos derrame. *Yeiyá*, v. 1, n. 1, p. 89-107, 2020.

ÁVILA FRANZONI, Júlia; RIBEIRO, Daisy Carolina Tavares; FERREIRA PIRES, Raquel. Terra, moradia e democracia: a gramática jurídica da Campanha Despejo Zero. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 9, n. 1, p. 473-504, jan./jun. 2023. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v9i1.45842.

BALDANI, Cecília Café; MORAIS, Fhylipe Nascimento de; PORTO, Francisco Trope da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 925-943, jan./jun. 2025. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56223

BARATTA, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del derecho penal*: introducción a la sociología jurídico penal. Tradução de Álvaro Búnster. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores, 2004.

BARTRA, Armando. *Se hace terruño al andar*. Las luchas del territorio: con los pies sobre la tierra. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolotana-Unidad Xochimilco; Editorial Itaca, 2016.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa; Rio de Janeiro: DIFEL; Bertrand Brasil, 1989.

CASTRO, Lola Aniyar de. *Criminologia da libertação*. Tradução de Sylvia Moretzsohn. Rio de Janeiro: Revan, ICC, 2005.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. *Conflitos no campo Brasil 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA GOIÁS. *Conflitos no campo 2023*: análise dos dados registrados em Goiás. Goiânia: CPT Goiás, 2024. Disponível em: https://cptgoias.org.br/wp-content/uploads/2024/06/CONFLITOS-NO-CAMPO-2023-WEB.pdf.

FONTES, Virginia. *O Brasil e o capital-imperialismo*: teoria e história. 2. ed. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GAIO, Daniel; MESQUITA FILHO, Osvaldo José Gonçalves de. Direito à moradia e pandemia: mobilização social e respostas institucionais. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 323-352, 2023.

GUDYNAS, Eduardo. Excedente en el desarrollo: revisión y nueva conceptualización desde los extractivismos. *Estudios críticos del desarrollo*, v. IX, n. 17, p. 25–59, 2019.

HARVEY, David. *O novo imperialismo*. Tradução de Adal Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

JUSTINO, Diogo; SOUZA SERRA, Marco Alexandre. Por uma política criminal não fascista. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 8, n. 2, p. 295-324, jul./dez. 2022. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v8i2.44011.

LUXEMBURGO, Rosa. *A acumulação do capital* - Estudo sobre a interpretação econômica do imperialismo. Tradução de Moniz Bandeira. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. v. 1

MELOSSI, Dario. Gazette of morality and social whip: punishment, hegemony and the case of the USA, I970-92. *Social & Legal Studies*, v. 2, n. 3, p. 259-279, 1993.

PAZELLO, Ricardo Prestes. Acumulação originária do capital e direito. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 2, n. 1, p. 66-116, 2016. DOI: 10.26512/insurgncia.v2i1.19044.

PINTO, Tales dos Santos. Conflitos por terra e concentração de renda. In: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. *Conflitos no campo 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024. p. 105-117.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, direito à moradia digna e ADPF 828. *Suprema - Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 1, p. 283-322, 2023.

RUAS DA FONSECA, Rhaysa Sampaio; ALENCAR, Thiago Romão de. Para uma análise inicial dos impactos do ultraneoliberalismo brasileiro sobre a reprodução social. *RTPS - Revista Trabalho, Política e Sociedade*, v. 6, n. 10, p. 317-338, 2021.

SOUZA, Maria José Andrade de; DIEHL, Diego Augusto; BENITEZ MARTINS, Carla; GÓES JUNIOR, José Humberto (org.). *Massacres no Campo*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra; Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais, 2024.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*: movimentos sociais e confronto político. Tradução de Ana Maria Sallum. Petrópolis: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 945-965, jan./jun. 2025. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56501.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Daniel Anunciação dos; SANTOS, Liliane da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. O Projeto de Lei 709/2023: a criminalização da luta social que faz cumprir o dever constitucional de reforma agrária e de declaração de direitos. In: INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS (org.). *Anais do X Seminário Nacional do IPDMS*. Jataí: IPDMS, 2025 (no prelo).

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; CHAVES, Thamires Azeredo; ANUNCIAÇÃO, Daniel; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Liliane da Silva; PORTO, Francisco Trope da Silva. Mapeamento de projetos de lei relacionados ao "Invasão Zero" na Câmara dos Deputados (2023-2024). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1279-1313, jan./jun. 2025. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/57164/42182.

Decisões judiciais

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade 7.715 Mato Grosso* (28 de fevereiro de 2025 – data fim do plenário virtual). Relator: Min. Flávio Dino. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2025. Disponível em: https://digital.stf.jus.br/decisoes-monocraticas/api/public/votos/278332/conteudo.pdf. Acesso em: 14 mar. 2025.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal* (03 de junho de 2021). Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021a. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15346615468&ext=.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Petição Inicial da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal* (14 de abril de 2021). Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021b. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal, de 30 de março de 2022*. Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350451892&ext=.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. *Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal* (01 de dezembro de 2021). Relator: Min. Roberto Barroso. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349030455&ext=.pdf. Acesso em: 14 nov. 2024.

Fontes de notícias

AGRICULTURA tem papel de destaque na preservação ambiental, mostra estudo. *Embrapa*, Brasília, 13 jun. 2017. Disponível em: https://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/24066473/agricultura-tem-papel-de-destaque-na-preservacao-ambiental-mostra-estudo. Acesso em: 09 dez. 2024.

LEAL, Arthur. Cercos sob demanda, 15 mil filiados e braço político: como age o Invasão Zero, investigado após morte de líder indígena. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 mar. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/03/02/cercos-sob-demanda-15-mil-filiados-e-braco-politico-como-age-o-invasao-zero-investigado-apos-morte-de-lider-indigena.ghtml. Acesso em: 16 nov. 2024.

MARQUES, Lais Costa. ALMT instala CPI da Invasão Zero para apurar ocupações indevidas. *Assembleia Legislativa de Mato Grosso*, Cuiabá, 25 out. 2023. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/almt-instala-cpi-da-invasao-zero-para-apurar-ocupacoes-indevidas/visualizar. Acesso em: 09 dez. 2024.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA. 7 pontos que você precisa saber sobre o "Abril Vermelho" do MST. *MST*, 13 abr. 2023. Disponível em: https://mst.org.br/2023/04/13/7-pontos-que-voce-precisa-saber-sobre-o-abril-vermelho-do-mst/. Acesso em: 21 nov. 2024.

NOTA do Cimi: violência policial, conivência do governo estadual e morosidade do Estado ceifam mais uma vida Guarani e Kaiowá. *Conselho Indigenista Missionário*, 18 set. 2024. Disponível em: https://cimi.org.br/2024/09/nota-nhanderu-marangatu/. Acesso em: 23 dez. 2024.

PAIXÃO, Rafael. Comissão de Soluções Fundiárias aprova notas técnicas para orientar tribunais. *Conselho Nacional de Justiça*, Brasília, 13 nov. 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/comissao-de-solucoes-fundiarias-aprova-notas-tecnicas-para-orientar-tribunais/. Acesso em: 22 nov. 2024.

PAJOLLA, Murilo. PM abriu caminho para fazendeiros matarem Nega Pataxó, dizem sobreviventes de ataque ruralista na Bahia. *Brasil de Fato*, Lábrea, 25 jan. 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/01/25/pm-abriu-caminho-para-fazendeiros-matarem-nega-pataxo-dizem-sobreviventes-de-ataque-ruralista-na-bahia. Acesso em: 16 nov. 2024.

VIOLÊNCIA contra indígenas persistiu em 2023, ano marcado por ataques a direitos e poucos avanços na demarcação de terras. *Conselho Indigenista Missionário*, 21 jul. 2024. Disponível em: https://cimi.org.br/2024/07/relatorioviolencia2023/. Acesso em: 23 dez. 2024.

Legislações e projetos de legislativos

BRASIL. *Decreto-Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940*. Código Penal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 15 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº. 14.010, de 10 de junho de 2020*. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14010.htm. Acesso em: 14 nov. 2024.

BRASIL, Ministério dos Povos Indígenas/Conselho Nacional de Política Indigenista. *Resolução CNPI nº. 1, de 25 de outubro de 2024*. Ministério dos Povos Indígenas, Brasília, 4 nov. 2024. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/11/2024&jornal=515&pagina=90. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº 510 de 26 de junho 2023*. Conselho Nacional de Justiça, Brasília, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172. Acesso em: 14 nov. 2024.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº. 22.384, de 20 de novembro de 2023*. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, ano 187, nº. 24.163, p. 2-5, 20 nov. 2023a.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Lei nº. 22.677, de 10 de maio de 2024*. Diário Oficial do Estado de Goiás, Goiânia, ano 187, nº. 24.283, p. 3, 10 maio 2023b.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Projeto de Lei Ordinária nº 256/2023* (processo 2023000463/2023). Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, apresentado em 05 abr. 2023c. Disponível em: https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=2065668&ano=2023&termo=propriedade. Acesso em: 07 nov. 2024.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Requerimento nº. 510/2023*. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, apresentado em 21 mar. 2023d. Disponível em: https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=1113150&ano=2023&termo=propriedade. Acesso em: 07 nov. 2024.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Requerimento 822/2023*. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, apresentado em 11 abr. 2023e. Disponível em: https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=1113457&ano=2023&termo=propriedade. Acesso em: 07 nov. 2024.

GOIÁS. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás. *Requerimento nº. 2304/2023*. Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Goiânia, apresentado em 04 out. 2023g. Disponível em: https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/processo.aspx?id=1113150&ano=2023&termo=propriedade. Acesso em: 07 nov. 2024.

JANONES, André; BONAVIDES, Natália; NEIDE, Rosa. *PL 827/2020* (Câmara dos Deputados). Brasília, 23 mar. 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2241695. Acesso em: 14 nov. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Indicação nº. 53/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 07 fev. 2023a. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230130142344124600.pdf. Acesso em: 27 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Indicação nº. 1054/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 17 mar. 2023b. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230317164251170600.pdf. Acesso em: 27 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Indicação nº 4075/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 15 ago. 2023c. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230815153440170600.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Moção de aplausos nº 158/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 08 mar. 2023d. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230308224950170100.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Moção de aplausos nº 776/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 14 jun. 2023e. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230614075117170100.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Moção de aplausos nº 1305/2024*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 04 jun. 2024a. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20240604170927170100.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Projeto de Lei nº 710/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 26 fev. 2023f. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230226121711170100.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Projeto de Lei nº 1417/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 27 jun. 2023g. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230605165154176100.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Projeto de Lei nº 1205/2024*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 12 jun. 2024b. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20240611171951621000.pdf. Acesso em: 12 dez. 2024.

MATO GROSSO. Assembleia Legislativa de Mato Grosso. *Requerimento nº 764/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Cuiabá, 27 set. 2023h. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/storage/webdisco/cp/20230927102704170700.pdf. Acesso em: 09 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. *Projeto de Lei 25/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 24 fev. 2023a. Disponível em: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=263642. Acesso em: 26 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. *Projeto de Lei 167/2024*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 06 ago. 2024a. Disponível em: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=323136. Acesso em: 26 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. *Projeto de Lei 175/2024.* Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 07 ago. 2024b. Disponível em: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=323159. Acesso em: 26 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. *Requerimento (protocolo nº.) 00438/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 24 fev. 2023b. Disponível em: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=263641. Acesso em: 24 dez. 2024.

MATO GROSSO DO SUL. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul. *Requerimento (protocolo nº.) 00849/2023*. Assembleia Legislativa de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 07 mar. 2023c. Disponível em: http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/linha-tempo?idProposicao=273960. Acesso em: 24 dez. 2024.

Outros

CAMPANHA DESPEJO ZERO. *Campanha Despejo Zero* (revisado em 30 de agosto de 2021). [S. l.]: Despejo Zero, 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1CIZjXacbUDgMqSaidkIps0ba9BF9q8Ju/view. Acesso em: 11 nov. 2024.

DAL BOSCO, Dilmar. *Câmara Setorial Temática Invasão Zero* (relatório final). Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2023.

DESPEJO ZERO. Manifesto da Campanha Despejo Zero. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 7, n. 1, p. 316-318, jan./jun. 2021. DOI: 10.26512/insurgncia.v7i1.36282.

FRENTE Parlamentar de Defesa do Direito da Propriedade. Campo Grande, [s. d.]. Disponível em: https://al.ms.gov.br/Paginas/793/frente-parlamentar-de-defesa-do-direito-da-propriedade. Acesso em: 23 dez. 2024.

FRENTE Parlamentar Invasão Zero. Campo Grande, [s. d.]. Disponível em: https://al.ms.gov.br/Paginas/806/frente-parlamentar-invasao-zero. Acesso em: 23 dez. 2024.

INVASÃO ZERO. *Cartilha orientativa para proteção de propriedades*. [S. l.]: Invasão Zero, 2023.

Anexo

1 Tema de pesquisa e objeto do mapeamento

Compreendermos a atuação legislativa do grupo Invasão Zero no âmbito das casas legislativas estaduais de parte da região do Centro-Oeste brasileiro, especificamente nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, é o objetivo desta pesquisa. Para isso, realizaremos o mapeamento ou coleta de dados da inserção ou atuação legislativa do referido grupo nas assembleias legislativas desses estados.

Com o mapeamento, buscaremos não só identificar os projetos de leis ou projetos de lei complementares ou propostas de emenda à constituição nas assembleias legislativas dos estados anteriormente mencionados. Buscaremos também entender a dinâmica de atuação no âmbito destas assembleias a partir das proposições legislativas em sentido amplo, como por meio de requerimentos, indicações, moções de aplauso ou congratulações ou de repúdio, pelo veto, entre outros, que são usados como base da construção do artigo.

No entanto, esclarecemos que neste estudo não fizemos a análise das discussões realizadas nas sessões de debates ou votação, as quais, por exemplo, foram registradas em atas. As justificativas analisadas são aquelas presentes nas proposições legislativas protocoladas, ou em outros documentos aqui analisados.

2 Delimitação do objeto

O objeto do mapeamento da atuação do grupo Invasão Zero em algumas casas legislativas do Centro-Oeste é delimitado a partir de três critérios básicos: categorial, espacial e temporal. Vejamos cada um deles:

- Categorial: o termo "Invasão Zero" é a categoria mobilizada nesta pesquisa, a qual permitiu a eleição de outras categorias que dessem maior amplitude ao mapeamento realizado. Os demais termos chaves são: propriedade, invasão, invasor, invasores, invasão zero e esbulho.

- Espacial: a escolha por realizar um mapeamento nos estados, surge a partir de nossa atuação no âmbito do NAJUP Luiza Mahin, da FND/UFRJ, como mencionamos na introdução deste artigo, ao realizar o mapeamento dos projetos legislativos que tramitam ou tramitavam na Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional, entre os anos de 2023 e 2024 (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2025 [no prelo]). Com isso, buscamos

entender que a atuação no legislativo federal era apenas uma parte da atuação do grupo Invasão Zero que já vinha aprovando projetos legislativos nas assembleias estaduais, como no estado de Goiás com a aprovação da Lei nº. 22.419, de 27 de novembro de 2023, encabeçada pelo próprio governador Ronaldo Caiado (União Brasil). Com o fim de entender a dinâmica do referido grupo, decidimos por ampliar nossa busca para estados do Centro-Oeste – quais sejam: Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, exceto o Distrito Federal –, entendendo que tais entes federados situam-se no mapa do conflito no campo dos relatórios da Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2024), assim como trata-se de um espaço de expansão do agronegócio – critérios estes que não atendem a inclusão do Distrito Federal, por exemplo. A possibilidade de diversidade do conflito foi algo determinante para a escolha dos três estados, como a preponderância da contrarreação aos movimentos de luta pela terra/campesinos nos estados de Goiás e Mato Grosso, e aos povos indígenas no Mato Grosso do Sul.

- Temporal: a delimitação da análise entre 2023 e 2024 justifica-se na dialética do conflito com a retomada dos movimentos sociais à gramática das ocupações e a contrarreação do latifúndio ou das novas articulações do agronegócio. Nesse sentido, com o início do governo Lula III, os movimentos sociais e povos indígenas e quilombolas, seja no campo, seja nas cidades, vêm a possibilidade de retomar as ocupações com o fim de pressionar o poder público a realizar a reforma agrária ou a política habitacional nas cidades, razão pela qual tem-se uma retomada exponencial das ocupações a partir de 2023, embora menores que períodos anteriores a 2019 (CPT, 2023, p. 21). Portanto, o marco temporal de nossa análise abarca todo o ano de 2023 a um período de coleta de dados que ocorreu entre os dias 30 de setembro a 05 de outubro, todos de 2024.

3 Metodologia

A busca realizada nas casas legislativas de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul ocorreu a partir da delimitação anterior, embora com algumas diferenciações a partir dos sistemas de cada assembleia legislativa.

Os critérios comuns a toda pesquisa foram a busca individual por cada termo chave, como “propriedade”, “invasão”, “invasor”, “invasores”, “invasão zero” e “esbulho”, no período de 2023 a 2024.

Devido à diferenciação de cada plataforma ou sistema de tramitação das proposições legislativas, tivemos maior ou menor acesso às tramitações. Vejamos o passo a passo e especificidade de cada um deles.

3.1 Assembleia Legislativa do Estado de Goiás

Iniciamos nosso mapeamento pela Assembleia Legislativa do Estado de Goiás (ALEGO), por meio do sítio < https://alegodigital.al.go.leg.br/spl/ >, em que é possível realizar publicamente a consulta e tramitação legislativa.

Inserimos cada termo chave em "Termos da busca", selecionamos o item "documento inicial" e, por fim, preenchemos cada ano da busca em "ano da proposição".

Em primeiro lugar, buscamos por "ano da proposição" (2023 ou 2024) e, em segundo, alterávamos os termos chaves, sendo repetido o processo até realizar a busca completa.

Em todo o resultado das buscas realizamos o seu download em formato CSV disponível na plataforma, para que posteriormente fosse possível realizar a catalogação das informações e o filtro da pesquisa.

Quanto ao sistema da busca, foi possível acessar informações básicas do processo, entre os quais citamos, principalmente o número do processo, ementa, autoria, situação, histórico da tramitação e, para os casos em que analisamos as proposições legislativas, acessávamos as peças do processo.

É importante esclarecer que nem todos os processos em "peças do processo" estavam digitalizados. Portanto, em alguns casos, não foi possível acessar a íntegra dos processos do ano de 2023, por exemplo, considerando que alguns arquivos não estavam digitalizados ou não eram eletrônicos.

De qualquer modo, entendemos que a ausência de acesso à integra de alguns processos não afetou o mapeamento, uma vez que as informações essenciais como ementa e autoria se encontravam disponíveis nos metadados do sistema, ou também por o documento inicial, protocolado pelo parlamentar, estar sempre disponível para acesso. Ou seja, os que não eram de acesso total, em alguns casos, eram os arquivos que possibilitam acompanhar a tramitação da proposição legislativa.

3.2 Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso

O segundo mapeamento foi na Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (ALMT), por meio do sítio < https://www.al.mt.gov.br/proposicao >, em que é possível realizar publicamente a consulta e tramitação legislativa.

No caso da ALMT, com o fim de realizar uma busca com maior amplitude, foram feitas duas pesquisas para cada termo chave. A "pesquisa 1" deu-se pela busca em "Palavra chave" e a "pesquisa 2" pelo campo "Conteúdo, Justificativa ou Anexos". Em cada caso, foi escolhido o "Ano" da busca de 2023 ou 2024.

O processo foi realizado com todos os termos chaves utilizando os campos da "pesquisa 1" ou da "pesquisa 2", não sendo usado os mesmos campos simultaneamente, com exceção do ano da busca.

Cada busca foi salva a partir da opção "imprimir" para que posteriormente fosse possível realizar a catalogação das informações e o filtro da pesquisa.

Quanto ao sistema da busca, foi possível acessar informações básicas da proposição, entre os quais citamos, principalmente o número, ementa, autoria, tramitação e a proposição (ou seja, o arquivo inicial protocolado). Na tramitação era possível acessar, quando existente, os pareceres dos relatores, os substitutivos, e outras informações como aprovação ou rejeição das proposições, as comissões e relatorias, por exemplo.

Igualmente, reiteramos a observação feita ao final da descrição da pesquisa da ALEGO, de que as informações essenciais estavam disponíveis, o que não inviabilizou a elaboração do mapeamento.

3.3 Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul

O último mapeamento realizado foi o da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul (ALEMS), por meio do sítio < http://sgpl.consulta.al.ms.gov.br/sgpl-publico/#/busca-proposicoes >, em que é possível realizar publicamente a consulta e tramitação legislativa.

A busca foi realizada por meio da "Pesquisa Avançada", sendo inserido cada termo chave em "Palavra-Chave", selecionado os oitos "Tipo do Texto" disponíveis, que são: "Texto Proposto", "Texto da Emenda", "Texto do Veto", "Texto Final", "Ementa", "Ementa da Emenda", "Ementa do Veto" e "Ementa

Texto Final"; por fim, foi preenchida a data da leitura em dois momentos: de 01/01/2023 a 31/12/2023, para 2023, e de 01/01/2024 a 05/10/2024, para 2024.

Assim, para além da pesquisa por período e por termo chave, foi também feita uma busca por cada um dos tipos do texto, cujo processo foi repetido até que fosse concluída a busca completa.

Todos os resultados das buscam foram devidamente salvos. Considerando inexistir opção para download ou impressão da página de busca, conforme existia nas outras plataformas analisadas, não foi um problema por ainda ser possível salvar a página para que, posteriormente, fosse possível realizar a referida catalogação das informações e o filtro da pesquisa.

Quanto ao sistema da busca, foi possível acessar informações básicas do processo, entre os quais citamos, principalmente o número do processo ou protocolo, ementa, autoria, tipo de proposição e o processo com sua respectiva tramitação. Na aba "Processo", era possível visualizar a tramitação da proposição legislativa, acessando a texto proposto (ou seja, o que foi protocolado), as demais movimentações, arquivos dos pareceres dos relatores e relatoras, os substitutivos, ofícios enviados, resposta dos ofícios, as informações sobre a aprovação ou rejeição dos projetos legislativos, entre outros.

4 Do levantamento

Ao realizar o levantamento e catalogar por assembleia legislativa, sem qualquer diferenciação por estado, foi possível computar 857 proposições legislativas em que foram computadas 733 proposições que continham o termo "propriedade", 179 que continham "invasão", 20 "invasor", 29 "invasores", 16 "invasão zero" e 7 "esbulho". Uma proposição pode ter mais de um termo chave.

As proposições também foram separadas por assembleia estadual, mas foi necessário a criação de filtros para que proposições que não tivessem relação com a temática analisada, ou seja, o Invasão Zero, não fossem incluídas na pesquisa.

Por isso, decidimos a aplicação de alguns filtros como parâmetro do que entraria ou não em nosso escopo de investigação, razão pela qual elencamos os seguintes critérios:

a) proposições legislativas que fazem referência direta ao grupo Invasão Zero;

b) proposições legislativas que criam artifícios jurídicos, sejam penais, civis ou administrativos, para impedir, coibir ou enfrentar, assim como

criminalizar, as ocupações dos movimentos sociais ou de grupos historicamente marginalizados no campo ou nas cidades;

c) proposições legislativas que ao longo de sua tramitação foram objeto de artifícios jurídicos que se referem o item "b"; e/ou

d) proposições legislativas que possibilitam visualizar diretamente as denúncias da atuação do Invasão Zero por parte de uma possível oposição.

Apesar de estes serem os critérios que possibilitem minimamente identificar a possível atuação do grupo Invasão Zero, consideramos que o referido grupo não é o único que possui uma visão absoluta com relação à propriedade privada e à defesa total do agronegócio. Por tais perspectivas não serem exclusivas ao Invasão Zero, foi mais adequado diferenciarmos os resultados encontrados anteriores daqueles que são próprios da defesa do latifúndio ou da propriedade privada como absoluta. Dessa forma, tivemos o cuidado em catalogar as proposições legislativas que podem estar no escopo de atuação do Invasão Zero, ainda que indiretamente, por compartilharem interesses comuns, tomando os seguintes critérios:

e) proposições legislativas que compreendem a propriedade a partir de uma visão absoluta e privatista, e que não estejam dentro dos critérios anteriores de atuação do Invasão Zero; e/ou

f) proposições legislativas que visam fortalecer a hegemonia e interesses do latifúndio e/ou do setor do agronegócio e/ou envolva conflitos fundiários e que não estejam dentro dos critérios anteriores de atuação do Invasão Zero.

Para o critério "f", desconsideramos as proposições legislativas que possibilitam a inserção de terras ao mercado, considerando um alto grau de subjetividade na diferenciação da regularização fundiária daquelas que têm a finalidade intencional de colocar as terras no mercado, assim como matérias que versem sobre flexibilização de leis de proteção ambiental ou do uso de agrotóxicos, inclusive sua proibição em detrimento da danosidade à biodiversidade. Neste caso, a única exceção é a prática de contaminação por agrotóxicos a grupos vulnerabilizados por meio de sua pulverização.

De outro modo, não consideramos, ao item "d", proposições que combatessem o trabalho escravo, por até o momento se ter uma correlação direta entre o Invasão Zero e o trabalho escravo. O que não significa desconsiderarmos a atuação de latifundiários e o trabalho escravo (ver Comissão Pastoral da Terra Goiás, 2024, p. 16).

Uma vez estabelecidos os critérios que restringirão nossas análises, vejamos como aplicamos em cada assembleia estadual.

Na ALEGO encontramos 149 proposições, entre as quais 143 contêm o termo "propriedade", 6 contêm "invasão", 6 "invasor", 4 "invasores", 0 "invasão zero" e 2 "esbulho". Com relação ao tipo de proposição legislativa, 6 são "Comunicado Geral", 2 "Projeto de Lei Complementar", 97 "Projeto de Lei Ordinária", 1 "Proposta de Emenda Constitucional", 2 "Relatório Geral", 35 "Requerimento", 4 "Veto integral" e 2 "Veto parcial".

No entanto, destas 149, apenas 9 encontram-se no escopo da pesquisa, sendo identificado 6 projetos de lei ordinária (PLO), embora 2 estivessem apensados em um outro principal; e 3 requerimentos. No caso da ALEGO, não identificamos proposições que poderiam estar no escopo do Invasão Zero devido a interesses em comuns com outros grupos. No entanto, encontramos projetos que podem ser favoráveis ao direito à habitação, à conservação ambiental, a uma política estadual de urbanismo social, à promoção da sustentabilidade ambiental nas construções públicas do estado, entre outras que não vêm ao caso neste mapeamento.

Tabela 1 – Proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás com escopo da atuação do Invasão Zero entre 2023 e 2024

Tipo	Nº.	Autoria	Partido	Ementa	Status
Projeto de Lei Ordinária	138/2023	Talles Barreto	União Brasil	Dispõe sobre os impedimentos aplicados aos invasores de propriedades rurais no âmbito do Estado de Goiás e dá outras providências	Aprovado na Lei nº. 22.677, de 10 de maio de 2024
Projeto de Lei Ordinária	178/2023	Gugu Nader	Avante	Estabelece sanções administrativas em casos de invasão de propriedades privadas, na forma que especifica	Apensado ao PLO 138/2023
Projeto de Lei Ordinária	256/2023	Fred Rodrigues	PL	Dispõe sobre sanções de multas aos invasores de propriedades públicas e privadas no âmbito do Estado de Goiás	Apensado ao PLO 138/2023
Projeto de Lei Ordinária	1185/2023	Ronaldo Caiado (Governador)	União Brasil	Institui o Programa Estadual de Saneamento Rural, estabelece as diretrizes e as condições para a prestação do serviço público de saneamento básico de abastecimento de água e esgotamento sanitário em comunidades estabelecidas em zonas e áreas rurais no Estado de Goiás	Aprovado na Lei nº. 22.384, de 20 de novembro de 2023
Projeto de Lei Ordinária	1186/2023	Ronaldo Caiado (Governador)	União Brasil	Institui a Política Estadual de Segurança Pública nas faixas de domínio e lindeiras das rodovias	Aprovado na Lei nº. 22.419, de

				estaduais, bem como das rodovias federais delegadas ao Estado de Goiás	27 de novembro de 2023
Projeto de Lei Ordinária	410/2024	André de Premium	Avante	Autoriza proprietário de terras invadidas a requerer auxílio de força policial sem precisar recorrer a ordem judicial, bastando apenas apresentar a escritura do imóvel no Estado de Goiás e dá outras providências	Em tramitação
Requerimento	2304/2023	Karlos Cabral	PSB	Requer a instalação de uma Delegacia Especializada de Repressão a Crimes Rurais no município de Rio Verde – GO	Aprovado
Requerimento	510/2023	Fred Rodrigues	PL	Manifesto "moção de repúdio" em consequência das recentes invasões perpetradas pela organização criminosa denominada Movimento Sem Terra em inúmeras propriedades espalhadas pelo Brasil	Aprovado
Requerimento	822/2023	Major Araújo	PL	Solicita a criação da Frente Parlamentar em Defesa da Propriedade Privada	Aprovado

Quanto à ALMT, foi registrado 600 proposições legislativas, entre os quais identificamos 492 proposições com o termo "propriedade", 156 com "invasão", 7 com "invasor", 18 com "invasores", 13 com "invasão zero" e 5 com "esbulho". Reiteramos que uma proposição pode ter mais de um termo.

Com relação ao tipo de proposição, foram encontradas 144 "Indicação", 45 "Moção de aplausos", 9 "Moção de congratulação", 4 "Moção de pesar", 3 "Moção de repúdio", 2 "Projeto de decreto legislativo", 271 "Projeto de Lei", 12 "Projeto de Lei Complementar", 58 "Projeto de resolução", 2 "Proposta de Emenda à Constituição", 47 "Requerimento" e 3 "Veto".

Do total de 600 proposições, apenas 4 fazem parte do escopo da investigação. Subdividimos em três tabelas: a de nº. 2, refere-se às proposições que se encontram no escopo da pesquisa, com 2 "Indicação", 5 "Moção de aplausos", 2 "Moção de repúdio", 12 "Projeto de Lei", 1 "Projeto de Lei Complementar", 9 "Requerimento" e 1 "Veto", totalizando 32 proposições; a de nº. 3 refere-se àquelas que podem estar no escopo de investigação, correspondendo a apenas uma de cada das seguintes proposições, que são: "Indicação", "Moção de repúdio", "Projeto de Lei" e "Requerimento", totalizando 4; a de nº. 4 evidencia o conflito fundiário e possibilita uma contraposição dentro do parlamento com relação ao Invasão Zero, sendo 4 "Projeto de Lei" e 2 "Requerimento", com um total de 6 proposições.

Tabela 2 – Proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso com escopo da atuação do Invasão Zero entre 2023 e 2024

Tipo	Nº.	Autoria	Partido	Ementa	Status
Indicação	1054/2023	Gilberto Cattani	PL	Indico ao Excelentíssimo Governador do Estado de Mato Grosso, Sr. Mauro Mendes, com cópia ao Secretário de Estado de Segurança Pública, Sr. César Augusto de Camargo Roveri, a necessidade de ampliar a área abrangente do Projeto Vigia Mais MT, no âmbito das zonas afastadas, rurais, indígenas e/ou quilombolas do Estado de Mato Grosso	Aprovado
Indicação	4075/2023	Gilberto Cattani	PL	Indico ao Excelentíssimo Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI sobre o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST, Deputado Federal Luciano Lorenzini Zucco, da Câmara dos Deputados, a necessidade de robustecer a legislação federal de modo a coibir ações ilícitas contra o constitucional direito de propriedade, bem como fortalecer o cumprimento das diretrizes constitucionais que asseguram o direito de propriedade aos legitimados dos assentamentos rurais alvos da reforma agrária	Aprovado
Moção de aplausos	158/2023	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Aplauso ao Governador do Estado de Mato Grosso Sr. Mauro Mendes, pelo seu posicionamento em vídeo divulgado em sua rede social, ao afirmar que o Estado do Mato Grosso estará livre de invasão de terras, bem como determinar ao Secretário de Segurança Pública que haverá tolerância zero para invasão de propriedade privada	Aprovado
Moção de aplausos	168/2023	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Aplauso ao Ministro da Justiça e Segurança Pública, Flávio Dino, por expedir a Portaria MJSP nº. 318, de 09 de março de 2023, que dispõe sobre o emprego da Força Nacional de Segurança Pública, em apoio à Polícia Federal no Estado de Mato Grosso do Sul, para reprimir	Aprovado

				atos ilícitos de invasões de terras	
Moção de aplausos	776/2023	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Aplauso aos Policiais Militares de Água Boa-MT que, em 08 de junho de 2023, coibiram invasões do MST a propriedades privadas no distrito de Cocalinho pertencente ao Município de Água Boa, Estado de Mato Grosso	Aprovado
Moção de aplausos	88/2024	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Aplausos aos fazendeiros da região de Itapetinga - BA que se uniram para defender o direito de propriedade de uma fazenda invadida por indígenas	Aprovado
Moção de aplausos	1305/2024	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Aplausos aos Policiais Militares que frustraram a invasão de propriedades privadas por criminosos nos municípios de São José do Xingú e Novo Mundo, Estado de Mato Grosso	Aprovado
Moção de repúdio	54/2023	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Repúdio aos atos de invasões ilegais de terras promovidos pelo grupo revolucionário Frente Nacional de Luta Campo e Cidade, comandado pelo ex-líder do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, José Rainha, no estado de São Paulo	Sem dados sobre a aprovação
Moção de repúdio	1270/2024	Gilberto Cattani	PL	Concede Moção de Repúdio ao Líder do Movimento do Trabalhadores Sem Terra (MST), João Pedro Stédile, por sua fala durante encontro com o líder católico, Papa Francisco, ocorrido em Verona, na Itália	Aprovado
Projeto de Lei	710/2023	Gilberto Cattani	PL	Dispõe sobre a criminalização da invasão de propriedade privada, no âmbito do Estado de Mato Grosso	Rejeitado (por aprovação prévia da Lei 12.430, de 05 de janeiro de 2024).
Projeto de Lei	883/2023	Claudio Ferreira	PL	Estabelece sanções aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso	Aprovado na Lei nº. 12.430, de 05 de fevereiro de 2024
Projeto de Lei	918/2023	Gilberto Cattani	PL	Estabelece impedimentos aos ocupantes e invasores de propriedades no Estado de Mato Grosso	Apensado ao PL 883/2023
Projeto de Lei	1004/2023	Claudio Ferreira	PL	Cria o Programa Estadual Reforma Solidária no âmbito	Rejeitado (por aprovação

				do Estado de Mato Grosso e dá outras providências	prévia da Lei nº. 8.221, de 26 de novembro de 2004)
Projeto de Lei	1417/2023	Júlio Campos	PL	Dispõe sobre sanções administrativas e restrições aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, no âmbito do Estado de Mato Grosso	Apensado ao PL 883/2023
Projeto de Lei	2316/2023	Max Russi	PSB	Institui a Política Estadual de Combate ao Crime em Área Rural (PECCAR)	Em tramitação
Projeto de Lei	595/2024	Elizeu Nascimento	PL	Dispõe sobre a criação do Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Urbanas e Rurais no Estado de Mato Grosso	Em tramitação
Projeto de Lei	887/2024	Claudio Ferreira	PL	Propõe-se a autorização para que proprietários de terras invadidas solicitem assistência policial diretamente, mediante a apresentação da escritura do imóvel, dispensando a necessidade de intervenção judicial, e dá outras providências	Em tramitação
Projeto de Lei	1205/2024	Dilmar Dal Bosco	União Brasil	Autoriza à aplicação imediata de medida de segurança pública administrativa, para resguardar, manter ou reintegrar à posse ao legítimo possuidor e/ou proprietário de bem imóvel público ou privado, rural ou urbano e, prédio público que sofreu ou está na iminência de sofrer, turbação ou esbulho possessório, causado por invasão ou ocupação clandestina, coletiva ou individual, e dá outras providências	Em tramitação
Projeto de Lei	1300/2024	Gilberto Cattani	PL	Cria o cadastro de invasores de terras no âmbito do Estado de Mato Grosso, e dá outras providências.	Apensado ao PL 595/2024
Projeto de Lei	1471/2024	Gilberto Cattani	PL	Veda à Administração Pública de adquirir produtos com origem de áreas rurais invadidas, no âmbito do Estado de Mato Grosso.	Em tramitação
Projeto de Lei	1110/2024	Faissal	Cidadania	Acrescenta dispositivo à Lei nº 12.430, de 05 de fevereiro de 2024 que dispõe: "Estabelece sanções aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso."	Em tramitação

Projeto de Lei Complementar	006/2024	Diego Guimarães	Republicanos	Acrescenta o Capítulo II-A e Altera dispositivos da Lei Estadual nº 3.922, de 20 de setembro de 1977, que dispõe sobre o Código de Terras do Estado, e dá outras providências	Em tramitação
Requerimento	425/2023	Gilberto Cattani	PL	Requer a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, ouvido o soberano Plenário, a instalação de uma Câmara Setorial Temática, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, com possibilidade de prorrogação por igual período, para estudos sobre o número de invasões à propriedades no âmbito do Estado de Mato Grosso, simplesmente denominada "Câmara Setorial Temática Invasão Zero" (CST Invasão Zero)	Aprovado
Requerimento	472/2023	Gilberto Cattani	PL	Requer aos Excelentíssimos Presidente e Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, Dep. Federal Ten-Cel Zucco, e Dep. Federal Ricardo Salles, respectivamente, a visitação in loco ao Projeto de Assentamento - PA Itanhangá, no município de Itanhangá-MT, para promover o levantamento de dados e informações inerentes à invasão de propriedades com vistas a contribuir com a CPI do MST	Aprovado
Requerimento	764/2023	Gilberto Cattani	PL	Requer a constituição e instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI para investigar as invasões urbanas e rurais no âmbito do Estado de Mato Grosso	Sem dados sobre a aprovação
Requerimento	830/2023	Gilberto Cattani	PL	Requer ao Excelentíssimo Secretário de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso, Cel. PM César Augusto Roveri, o fornecimento de dados e informações acerca de invasões de propriedades, em área urbana e/ou rural, pública e/ou privada, registradas de 01.01.2022 até os dias atuais no Estado de Mato Grosso	Aprovado
Requerimento	893/2023	CPI Invasão Zero	-	Requer a Excelentíssima Delegada-Geral da Polícia Judiciária Civil de Mato Grosso, Dra. Daniela Silveira Maidel, o fornecimento de	Aprovado

				dados e informações acerca de investigações de invasões de terras no estado de Mato Grosso	
Requerimento	894/2023	CPI Invasão Zero	-	Requer ao Excelentíssimo Presidente da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Corregedor-Geral de Justiça Desembargador Juvenal Pereira, o fornecimento de dados e informações acerca dos trabalhos sobre invasões de terras no estado de Mato Grosso	Aprovado
Requerimento	895/2023	CPI Invasão Zero	-	Requer ao Excelentíssimo Secretário de Estado de Segurança Pública de Mato Grosso, Cel. PM César Augusto Roveri, o fornecimento de dados e informações acerca das de invasões no Estado de Mato Grosso	Aprovado
Requerimento	896/2023	CPI Invasão Zero	-	Requer ao Excelentíssimo Presidente do INTERMAT – Instituto de Terras do Estado de Mato Grosso, Serafim, o fornecimento de dados e informações acerca da (ir)regularidade das terras no Estado de Mato Grosso	Aprovado
Requerimento	897/2023	CPI Invasão Zero	-	Requer ao Excelentíssimo Presidente da Assembleia Legislativa de Mato Grosso, Dep. Eduardo Botelho, o fornecimento de dados e informações acerca de projetos legislativos sobre invasões de terras no estado de Mato Grosso	Aprovado
Veto	7/2024	Mauro Mendes (Governador)	União Brasil	Veto parcial aposto ao projeto de lei nº 883/2023, que estabelece sanções aos ocupantes comprovadamente ilegais e invasores de propriedades privadas rurais e urbanas no âmbito do Estado de Mato Grosso. Autor: Deputado Claudio Ferreira	Veto mantido

As proposições ainda que podem compartilhar interesses em comum com o Invasão Zero e podem estar dentro do escopo de atuação, conforme os que seguem na Tabela 3.

Tabela 3 –Proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso que podem estar no escopo da atuação do Invasão Zero entre 2023 e 2024

Tipo	Nº.	Autoria	Partido	Ementa	Status
Indicação	53/2023	Janaina Riva	MDB	Indica a Exma. Senhora Presidente do Tribunal de Justiça de Mato Grosso, Desembargadora Clarisse Claudino da Silva, a necessidade de promover a criação de varas especializadas do agronegócio, em Mato Grosso	Aprovado
Moção de repúdio	2443/2023	Faissal	Cidadania	"Moção de Repúdio", ao Governo Federal pela utilização do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para atacar o Agronegócio Brasileiro.	Aprovado
Projeto de Lei	716/2023	Gilberto Cattani	PL	Estabelece as diretrizes e os objetivos da política estadual de segurança publica rural no âmbito do estado de Mato Grosso.	Arquivado
Requerimento	240/2024	Max Russi	PSB	Requerimento de informações à senhora Diretora Geral da Polícia Judiciária Civil do Estado de Mato Grosso, referente à solicitação de informações sobre as ações tomadas na elucidação do caso de invasão e tentativa de chacina em área de garimpo na Terra Indígena Sararé	Aprovado

Quanto ao uso do parlamento mato-grossense para defesa dos movimentos e povos oprimidos, ou também que visam a atender interesses sociais vinculados a perspectivas contrárias ao do Invasão Zero, encontramos as seguintes proposições:

Tabela 4 – Proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso que evidencia o conflito fundiário e que possibilita contrapor ao Invasão Zero (dados de 2023 e 2024)

Tipo	Nº.	Autoria	Partido	Ementa	Status
Projeto de Lei	1906/2023	Valdir Barranco	PT	Dispõe sobre a transferência de terras públicas estaduais aos remanescentes das comunidades de quilombos em atendimento ao artigo 68 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.	Em tramitação
Projeto de Lei	542/2024	Wilson Santos	PSD	Dispõe sobre a Política Estadual de Proteção às famílias ameaçadas de despejo.	Apensada ao PL 384/2023

Projeto de Lei	1014/2024	Valdir Barranco	PT	Dispõe sobre a retomada das áreas de garimpo com uso de mercúrio no Estado de Mato Grosso para fins públicos, de assentamentos ou ambientais, e dá outras providências	Apensado ao PL 191/2023
Requerimento	789/2023	Valdir Barranco	PT	Com fulcro no artigo 177 do Regimento Interno desta Casa de Lei, requeiro à Mesa Diretora, ouvido o Soberano Plenário, que seja encaminhado Requerimento ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de Segurança Pública, César Augusto de Camargo Roveri e ao Excelentíssimo Senhor Comandante Geral da Polícia Militar do Estado de Mato Grosso, Cel. PM Alexandre Corrêa Mendes, a fim de requerer as seguintes informações sobre a entrada de Policiais Militares na Acampamento Renascer - Gleba Mestre I no município de Jaciara, resultando na destruição de moradias e disparos de balas de borracha.	Aprovado
Requerimento	105/2024	Wilson Santos	PSD	Requerimento para Instalação de uma Câmara Setorial Temática, pelo período de 180 (cento e oitenta) dias, prorrogáveis por igual período, com objetivo de estudar e discutir Políticas Públicas para a MORADIA POPULAR no âmbito do Estado de Mato Grosso	Sem informação de aprovação
Requerimento	221/2024	Wilson Santos	PSD	Com o fulcro no disposto na Lei nº 8.352/05, e o que dispõe o Regimento Interno desta Casa de Leis, solicito à Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, ouvido o Soberano Plenário, autorização da Composição dos Membros da Câmara Setorial Temática da Moradia Popular e sua respectiva publicação no Diário Oficial	Aprovado

Por fim, o mapeamento da ALEMS nos revela um total de 108 proposições legislativas, tendo sido registrado o termo "propriedade" em 98 proposições, "invasão" em 17, "invasor" em 7, "invasores" em 7, "invasão zero" em 3 e "esbulho" em nenhuma das buscas. Mais uma vez lembramos que em uma proposição legislativa pode ser encontrado mais de um termo.

Nos tipos de proposição, foi possível encontrar 46 "Indicação", 11 "Moção de congratulação", 1 "Moção de pesar", 36 "Projeto de Lei", 1 "Projeto de resolução" e 13 "Requerimento".

No entanto, são 12 as proposições que fazem parte do escopo desta pesquisa, especificamente 1 "Indicação", 1 "Moção de congratulação", 4 "Projeto de Lei" e 6 "Requerimento", as quais seguem detalhadas abaixo:

Proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul com escopo da atuação do Invasão Zero entre 2023 e 2024

Tipo	Nº.	Autoria	Partido	Ementa	Status
Emenda Aditiva do Projeto de Lei 120/2024*	05 (protocolo 1966/2024)	João Henrique	PL	Sem ementa	PL 120/2024 aprovado na Lei nº. 6.284, de 22 de julho de 2024, sem adição da emenda nº. 05
Indicação	Protocolo 00124/2024	Rafael Tavares	PRTB	Solicita a limpeza retirada de entulhos e remoção de invasores do terreno, na Av. Das Bandeiras, na altura do N. 1868, Bairro Vila Carvalho, nesta Capital	Aprovado
Moção de congratulação	Protocolo 05285/2023	Mara Caseiro	PSDB	Moção de Apoio ao Congresso Nacional	Aprovado
Projeto de Lei	25/2023	João Henrique	PL	Dispõe sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul	Em tramitação
Projeto de Lei	167/2024	Coronel David	PL	Dispõe sobre a criação do Cadastro Estadual de Invasores de Propriedades Privadas Rurais e Urbanas e dá outras previdências	Em tramitação
Projeto de Lei	175/2024	Coronel David	PL	Dispõe sobre sanções administrativas e restrições aplicadas aos ocupantes e invasores de propriedades rurais e urbanas, no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul	Em tramitação
Requerimento	Protocolo 00438/2023	Rafael Tavares	PRTB	Requer informações sobre as providências que o Governo do Estado irá tomar quanto as invasões de propriedades privadas no Mato Grosso do Sul	Aprovado
Requerimento	Protocolo 00480/2023	Coronel David	PL	Criar em conjunto com os Deputados que esta subscrevem, a Frente Parlamentar de Defesa do Direito da Propriedade – FPDP	Sem informação de aprovação, no entanto, a Frente consta no Portal da ALEMS.
Requerimento	Protocolo 00849/2023	Coronel David	PL	Requerimento a respeito de invasões de terras ocorridas no Estado de Mato Grosso do Sul	Aprovado
Requerimento	Protocolo 05639/2023	Coronel David	PL	Criação da Frente Parlamentar Invasão Zero - FPIZ	Sem informação de aprovação, no entanto, a

					Frente consta no Portal da ALEMS.
Requerimento	Protocolo 06262/2023	Coronel David	PL	Requerimento para reserva do Plenário Deputado Nelito Câmara para a data de 28 de novembro de 2023, para posse da Frente Parlamentar Invasão Zero – FPIZ	Requerimento retirado pelo autor
Requerimento	Protocolo 01518/2024	Coronel David	PL	Requeiro ao Senhor Flávio César Mendes de Oliveira, Secretário de Estado de Fazenda, para que informe se houve por parte do Ministério Público Federal recomendação para facilitar a abertura de inscrição estadual aos indígenas invasores, que hoje ocupam áreas que se encontram em litígio fundiário, e, em existindo a recomendação requer que seja enviado uma cópia da referida recomendação	Aprovado

* O Projeto de Lei 00120/2024 em si não é objeto de atuação do Invasão Zero, salvo pela Emenda Aditiva 00005 (protocolo 01966/2024), de autoria do Dep. João Henrique (PL), que propôs medidas contra invasores e ocupantes no referido projeto de lei, embora não tenha sido aprovada.

Quanto aquelas que denunciam ou solicitam apurações de violações de direitos e em defesa dos movimentos e povos oprimidos, no espaço do parlamento sul-mato-grossense encontramos 7 proposições, sendo 4 "Indicação", 1 "Projeto de Lei" e 2 "Requerimento".

Proposições legislativas da Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul que evidencia o conflito fundiário e que possibilita contrapor ao Invasão Zero (dados de 2023 e 2024)

Tipo	Nº.	Autoria	Partido	Ementa	Status
Indicação	Protocolo 01463/2024	Zeca do PT	PT	Solicita apuração sobre denúncia feita pelas lideranças das aldeias da terra indígena Kadiwéu do Município de Porto Murtinho/MS, que dão conta da invasão a terras já demarcadas para o povo Kadiwéu, por parte de fazendeiros da região	Aprovado
Indicação	Protocolo 01811/2023	Zeca do PT	PT	Solicita medidas cabíveis para apuração de possíveis ameaças perpetradas em propriedade rural localizada na região do Parque Estadual Nascentes do Rio Taquari, no Município de Costa Rica/MS	Aprovado

Indicação	Protocolo 02806/2023	Zeca do PT	PT	Solicita ao MPF que sejam apuradas denúncias de condição insalubre e problemas de saúde dos indígenas das aldeias Jaguapiru e Bororó em Dourados	Aprovado
Indicação	Protocolo 05938/2023	Pedro Kemp	PT	Solicitar medidas urgentes no sentido de coibir a pulverização de agrotóxicos nas proximidades dos lotes do Assentamento Mutum em Nova Alvorada do Sul.	Aprovado
Projeto de Lei	110/2024	Eduardo Riedel (Governador)	PSDB	Institui o Programa de Recuperação de Créditos, Facilitação em Renegociações de Dívidas e Regularização da Titularidade dos Contratos Habitacionais - Novo Morar Legal, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências.	Em tramitação
Requerimento	Protocolo 02809/2023	Zeca do PT	PT	Requerimento de informações à Missão Evangélica Caiuá em MS, SESAI, DSEI/MS e IBAMA/MS	Aprovado
Requerimento	Protocolo 02097/2024	Zeca do PT	PT	Requerimento de informações a respeito das áreas do pantanal que se encontram sob fortes queimadas.	Aprovado

Sobre o autor

Leonardo Evaristo Teixeira
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Movimentos Sociais" da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Nota e agradecimentos
Este artigo foi produzido no âmbito do grupo de pesquisa CNPq *Direitos humanos e movimentos sociais*, sob coordenação das professoras Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans, vinculado à Uniersidade Federa do Rio de Janeiro e em parceria com o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin e o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), todos desta mesma instituição.
Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela bolsa PROEX que tem possibilitado o desenvolvimento de pesquisas como esta, assim como agradeço aos/às pareceristas anônimos que avaliaram atentamente este artigo e pelos acréscimos sugeridos.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57162

dossiê

Lavagem de terras: novidade sociojurídica das estratégias do capital

Lavado de tierra: novedad sociojurídica de las estrategias del capital

Land laundering: socio-legal novelty of capital strategies

João Victor Venâncio Vasconcelos do Nascimento[1]
[1] Universidade Federal da Paraíba, Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: jvictorv.adv@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4445-9521.

Hugo Belarmino de Morais[2]
[2] Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, Paraíba/Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas, João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: hugobelmorais@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2733-5412.

Submetido em 09/02/2025
Aceito em 28/02/2025

Como citar este trabalho
NASCIMENTO, João Victor Venâncio Vasconcelos do; MORAIS, Hugo Belarmino de. Lavagem de terras: novidade sociojurídica das estratégias do capital. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 313-346, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Lavagem de terras: novidade sociojurídica das estratégias do capital

Resumo
O artigo apresenta e discute a categoria da lavagem de terras, a fim de explicar uma prática desenvolvida por grupos econômicos e familiares da Mata Sul de Pernambuco para manutenção da expropriação. O estudo é parte de uma pesquisa de mestrado sobre os conflitos e as reconfigurações territoriais que vêm sendo experimentadas na região desde meados da década de 1990, quando diversas usinas e destilarias fecharam as portas e abandonaram as terras, abrindo frestas para que os trabalhadores dessas usinas (que também são credores) exercessem a posse. Busca-se compreender, pois, uma estratégia de re-territorialização do capital que vem avançando sobre as comunidades constituídas nos antigos imóveis improdutivos, através utilização de leilões judiciais para simular a transmissão da propriedade, que se mantém, agora limpa, dos ônus e gravames.
Palavras-chave
Lavagem de terras. Questão Agrária. Pernambuco. Mata Sul.

Resumen
El artículo presenta y discute la categoría de lavado de tierras, con el fin de explicar una práctica desarrollada por grupos económicos y familiares en Mata Sul de Pernambuco para mantener la expropiación. El estudio es parte de un proyecto de investigación de maestría sobre los conflictos y reconfiguraciones territoriales que se vivieron en la región desde mediados de la década de 1990, cuando varios molinos y destilerías cerraron sus puertas y abandonaron sus tierras, abriendo brechas para que los trabajadores de estos molinos (que también son acreedores) ejerzan la posesión. El objetivo es comprender una estrategia de reterritorialización del capital que viene avanzando sobre comunidades establecidas en predios otrora improductivos, a través del uso de remates judiciales para simular la transferencia de la propiedad, ahora libre de gravámenes y cargas.
Palabras-clave
Lavado de tierras. Cuestión Agraria. Pernambuco. Mata Sul.

Abstract
The article presents and discusses the category of land washing to explain a practice developed by economic and family groups in the Mata Sul region of Pernambuco to maintain dispossession. The study is part of a Master's thesis on the conflicts and territorial reconfigurations that have taken place in the region since the mid-1990s, when several mills and distilleries closed their doors and abandoned the land, leaving gaps for the workers of these mills (who are also creditors) to exercise ownership. The aim here is to understand a strategy of reterritorialization by capital, which has attacked the communities formed on the unproductive former properties, using judicial auction procedures to simulate the transfer of the property, which is now free of all obligations and encumbrances.
Keywords
Land laundering. Agrarian Question. Pernambuco. Mata Sul.

Introdução

Em janeiro de 1998, uma equipe conjunta formada por membros do Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) do Governo Federal e da Assessoria Especial do Governador do Estado de Pernambuco concluiu um extenso (mas ainda parcial) levantamento das dívidas acumuladas pelas usinas sucroalcooleiras e destilarias instaladas no Estado[1]. O setor passava por uma forte decadência e, naquele ano, a porção que pôde ser identificada das dívidas das indústrias instaladas na Mata Sul já totalizavam R$ 2 bilhões, em sua maioria tendo o Estado como credor.

Em um relativamente curto espaço de tempo, a maior parte das usinas da Zona da Mata pernambucana fechou suas portas, provocando um rasgo profundo na dinâmica socioespacial da região. As famílias usineiras "saem de cena", abandonando os parques industriais, as lavouras e suas dívidas trabalhistas[2]. Se o fechamento das usinas abalou consideravelmente a hegemonia da *plantation* açucareira[3] na região, isso não quer dizer que o capital da burguesia usineira tenha sido afetado. Um dito popular na região sintetiza e alerta: "usineiro quebra, usina não". O capital investido nas usinas foi deslocado para outras regiões e setores produtivos, sem que as famílias proprietárias fossem devidamente responsabilizadas e demandas para quitar suas dívidas.

Dos escombros das usinas, trabalhadores demitidos, organizados em movimentos populares e sindicais como a CPT, a FETAPE e o MST, estabeleceram novas formas de uso e ocupação da terra. Seja ocupando imóveis improdutivos ou mesmo mantendo e ampliando suas áreas de posse nos engenhos em que já residiam, comunidades de trabalhadores rurais se converteram definitivamente em

1 A empresa Agrisul Agrícola Ltda vem sendo acusada de praticar fraudes em leilões realizados em sua recuperação judicial (Panho, 2024). A empresa compõe o Grupo Agrisul, conglomerado do setor sucroalcooleiro que tem como proprietário José Pessoa de Queiroz Bisneto, irmão de "Ricardinho" e herdeiro direto do clã Pessoa de Queiroz.
O entendimento hoje dominante, consolidado por jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), é de que está configurado o preço vil quando a arrematação for em preço 50% inferior à avaliação judicial.

2 Ao longo da pesquisa, tivemos ciência de muitos casos de trabalhadores que faleceram sem nunca receberem as verbas e até mesmo alguns que não suportaram a dor inflingida pela perda do emprego e da esperança de receberem o que lhes era de direito, chegando a cometer suicídio.

3 Adotamos a categoria da *plantation açucareira* para designar "um complexo espaço de liberdade contingente, onde o secular domínio territorial dos engenhos arquitetou uma sociedade violenta e desigual" (Ferreira Filho, 2020, p. 21). Não basta entender essa região como a mera disposição espacial de lavouras canavieiras e usinas, mas sim compreendê-la como resultado de um processo social complexo.

posseiras ou sem terra, experimentando distintas formas de territorialização e reprodução social da vida.

Este processo enfrentou uma relativa oposição por parte de alguns dos proprietários. O que se observa a partir de meados de 2015, no entanto, com a aparição de novas empresas, representando os interesses dos mesmos grupos econômicos e familiares, é uma ofensiva do capital contra os trabalhadores. Na pesquisa de mestrado, construímos a categoria da *reação latifundiária*[4] para nomear esse processo e o conjunto de mediações acionadas ao longo dessa tentativa de re-territorialização do empreendimento capitalista.

O objetivo deste artigo é apresentar e detalhar uma dessas mediações: a *lavagem de terras*, mecanismo que vem sendo utilizado recorrentemente pela classe dominante da Zona da Mata Sul para manter o direito de propriedade sobre seus imóveis improdutivos. Em linhas gerais, nos referimos a uma complexa trama de mediações jurídico-formais, envolvendo grupos econômicos, grandes fornecedores de cana e empresários, membros do poder judiciário (juízes e oficiais de justiça), administradores judiciais/síndicos da massa falida, oficiais de cartórios e grandes escritórios de advocacia.

O texto está dividido em três seções. Na primeira, fizemos um apanhado histórico da crise que levou ao fechamento de diversas usinas da Zona da Mata pernambucana, demonstrando como, na verdade, ela representou uma oportunidade de enriquecimento ilícito dos usineiros. Na segunda, apresentamos os institutos da falência e da recuperação judicial, discutindo como os processos judiciais se configuraram como territórios de fraude, que serviam à legitimação dos propósitos ilícitos da burguesia usineira. Por fim, na última seção apresentamos uma proposta de caracterização do que estamos chamando de lavagem de terras, demonstrando o modo de funcionamento dessa ferramenta à serviço do capital em busca de re-territorialização, na medida que atende ao seu objetivo de manter o domínio formal sobre os antigos imóveis rurais improdutivos.

[4] O professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira, um dos mais importantes intelectuais brasileiros que pensa questão da terra, também mobilizou essa categoria com o objetivo de caracterizar o surgimento da UDR como resposta organizada dos latifundiários ao 1º PNRA, e o aumento da violência no campo que decorreu desse processo (Oliveira, A. 2001). Se no contexto trabalhado por Ariovaldo, a reação latifundiária respondia, dentre outras coisas, a um temor da reforma agrária, no contexto aqui estudado esse fenômeno se relaciona com o processo de reterritorialização do capital na Mata Sul, frente à relativa perda do controle territorial com o fechamento das usinas.

1 A crise como oportunidade e o capital em movimento

As crises recorrentes sempre foram marca fundamental do processo histórico usineiro[5]. Os prejuízos, no entanto, nunca eram suportados pela classe patronal. Sintetizando esse processo, Manuel Correia de Andrade (1994, p. 43) diz que "[...] trata-se de uma indústria privada que faz a apropriação capitalista do lucro e socializa os prejuízos". No limite, os prejuízos ficam diluídos entre o Estado, fiador e credor histórico das usinas[6] e os *moradores*[7], estes últimos submetidos às formas de exploração da força de trabalho não plenamente monetárias, que "definha porque quase não come, porque tem que trabalhar a baixo salário" (Dé Carli, 1940, p. 357).

Com o fortalecimento da organização e das lutas dos trabalhadores rurais nas décadas de 1950 e 1960, a manutenção desse cenário confortável para a burguesia usineira é questionada e sua reprodução fica mais difícil. É o tempo de conquistas como o Estatuto do Trabalhador Rural (1963), que reconhece expressamente direitos trabalhistas aos trabalhadores do campo. Sem ignorar os limites impostos pela forma espacial da *plantation* ao exercício desses direitos[8], o simples fato deles passarem a existir, somada à existência de organizações sindicais que representavam (com maior ou menor compromisso) os interesses dessa classe e eram acionados e tensionados por ela, se constituíam como novas ferramentas de luta e reivindicação de direitos por parte da classe trabalhadora.

5 Gileno Dé Carli foi um agrônomo, escritor e político pernambucano que sempre esteve envolvido com a agroindústria sucroalcooleira, tendo sido presidente do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e escrito diversos livros sobre o assunto. Em um dos seus trabalhos, *Açúcar amargo* (1982), reflete sobre a alternância entre ciclos curtos de euforia econômica e extensos períodos de crise, que é característica histórica da agroindústria açucareira no Brasil (Dé Carli, 1982, p. 215).

6 Em trabalho fundamental, o professor Pedro Ramos (2012) mostra como as usinas são financiadas pelo Estado desde a sua origem, no período imperial, contraindo dívidas que em grande medida nunca foram quitadas.

7 Grupo social que foi corpo de estudo da tese de doutorado já clássica da professora Christine Dabat (2003). Sua existência precedia a própria abolição da escravidão, mas teve sua difusão massificada após esta. Manuel Correia de Andrade (2005, p. 95) definia-os como: "[...] mestiços que viviam nos engenhos [...] A insegurança era uma constante na vida [...] uma vez que o proprietário, por qualquer motivo ou sem nenhum motivo, podia expulsá-los das terras que ocupavam. [...] Constituindo boa parcela da população rural, eram esses moradores uma reserva de mão-de-obra que poderia ser utilizada pela agroindústria do açúcar, que não absorvia essa massa humana disponível por preferir o trabalho escravo."

8 Para acessar as Juntas de Conciliação e Julgamento (JCJ) em defesa dos seus direitos, os moradores de engenho precisavam vencer, dentre outras barreiras, a distância quilométrica das sedes municipais em relação às suas casas, as condições precárias das vias, a falta de transporte público regular que permitisse sair dos engenhos; e o medo de sofrerem violências por parte de patrões em represália (Ferreira Filho, 2020).

Organizados nas Ligas Camponesas ou nos Sindicatos de Trabalhadores Rurais — conduzidos pelo PCB ou por setores da Igreja Católica —, os trabalhadores da Zona da Mata Pernambucana mobilizaram diferentes formas de fazer valer os seus direitos, enquanto a lei permanecia sem efeito em outras regiões do país (Dabat, 2008). Dentro desse contexto, os usineiros, que tinham na não remuneração da força de trabalho um dos pilares para extração de mais valor, passaram a ser confrontados com a necessidade de pagar direitos trabalhistas, inclusive por força de acordo ou, em menor medida, por determinação judicial (Dabat, 2008), o que significou o acúmulo de um passivo trabalhista pelas empresas.

O professor Manoel Correia de Andrade (2001) nos mostra que a tendência geral do desenvolvimento histórico das usinas em Pernambuco foi, por uma série de motivos, a progressiva centralização de capital, com usinas menores sendo absorvidas pelas maiores. Assim, o fechamento de uma usina em regra era seguido pela sua aquisição por outro grupo econômico ou por intervenções comandadas pelo IAA, que saneava a empresa para repassar a outro grupo econômico[9]. Passado o período de bonanças do Proálcool, as crises das usinas passaram a ser de novo tipo. Face à própria inviabilidade econômica das suas operações, muitas usinas foram fechando as portas com um gigantesco passivo de dívidas fiscais (com o Estado e a União), trabalhistas e bancárias. Para Bruno Ribeiro, esse é o marco inicial de um longo conjunto de fraudes praticadas pelos grupos econômicos para livrar o seu patrimônio das execuções[10].

Apesar do quadro geral ser o mesmo, os caminhos formais (da empresa, pessoa jurídica) e materiais (destinação concreta dada às terras e ao parque industrial) de cada usina após a paralisação das atividades não o foram. No caso da Usina Santa Terezinha, o fechamento da indústria foi seguido por uma intervenção da justiça do trabalho em 1984. Em outros casos, como da Usina Catende e da Usina Estreliana, na década de 1990, as indústrias tiveram suas falências decretadas judicialmente pelo acolhimento de um pedido feito à justiça pelos próprios trabalhadores credores da indústria e pelo Estado, respectivamente[11]. Houve

9 Em entrevista, o advogado Bruno Ribeiro chamou nossa atenção para este fato. As intervenções do Estado nunca eram no sentido de redirecionar as terras para outra finalidade, como destiná-la aos trabalhadores, mas sempre para repassar a um próximo grupo privado, com o exemplo da Usina Catende, que colapsou em 1968 e foi adquirida em 1973, após intervenção do IAA, por um grupo privado "formado por Rui Carneiro da Cunha (co-proprietário da usina Massauassu), Alfredo Maurício de Lima Fernandes e Mário Pinto Campos".

10 Depoimento fornecido em entrevista concedida durante a pesquisa de mestrado.

11 No caso da Estreliana, Bruno Ribeiro nos contou em entrevista que seus proprietários conseguiram anular a falência em recurso ao Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE). Por isso que a empresa seguiu operando até ingressar com o pedido de recuperação judicial em 2019, como veremos mais à frente.

também casos como o da Usina Frei Caneca, que apesar de fechar as portas com uma dívida de centenas de milhões de reais, nunca teve a sua falência decretada e suas dívidas milionárias são cobradas até hoje em diversas execuções fiscais e trabalhistas (Nascimento, 2021).

Como nos disse o advogado Bruno Ribeiro, em entrevista para a pesquisa, o espaço-tempo no qual as fraudes são praticadas e, até recentemente, prosperavam sem qualquer incômodo, é precisamente esse da decadência usineira. A crise, pois, acaba sendo também uma oportunidade de reestruturação do negócio. Bruno Ribeiro diz:

> Em Pernambuco, eram 42 usinas, unidades industriais. Hoje são 12. Para a gente ter uma medida desta decadência. (...) No espaço vazio de 43 para 12 é onde prosperam essas fraudes, feitas por filhos de usineiro, empresas ligadas indiretamente aos devedores, aos usineiros devedores que tentam fraudar as execuções, liberar patrimônio, manipular leilão (Entrevistado).

Este, pois, é o contexto a partir do qual estamos sugerindo uma análise mais detalhada, por sua relevância sociojurídica, neste trabalho. Atentos a esse cenário, os trabalhadores rurais, assessorados pela FETAPE e seus advogados, se apropriaram da estratégia jurídica sobre a falência como um mecanismo potencialmente interessante para cobrar o pagamento dos seus direitos, pois ao menos afastava-se o cenário das próprias famílias proprietárias esvaziarem seus patrimônios e depois alegarem que não tinham recursos para pagar suas dívidas.

Frente às novas conjunturas, os grupos econômicos também reestruturam suas práticas, tendo como objetivos a proteção do seu capital e o não pagamento das dívidas. Os mecanismos que compõem essa prática são múltiplos: liberação judicial de valores para as cooperativas de fornecedores de cana que buscam "reativar" artificialmente as usinas; pagamentos exorbitantes para síndicos/administradores judiciais e escritórios de advocacia; e a *lavagem de terras*, da qual falaremos um pouco mais adiante. Em suma, era preciso transformar o problema das execuções judiciais em uma oportunidade de negócio.

2 Falências, recuperações judiciais e os *territórios de fraude*

Aqui nos parece importante começar a esboçar uma definição conceitual dos institutos jurídicos da falência e da recuperação judicial, precisamente pela importância que assumem na estratégia dos grupos econômicos e familiares. Em um esforço de síntese, podemos pensar que ambas se situam na tensa intersecção entre a suposta preocupação em garantir o pagamento dos credores da empresa

devedora e o interesse de preservá-la. A regra geral é que, decretada a falência ou deferido o pedido de recuperação judicial, todas as ações e medidas judiciais que podem afetar o patrimônio da empresa são suspensas e os seus débitos são reunidos em um "juízo universal". Esse fica responsável por indicar e fiscalizar o trabalho do administrador judicial que, dentre outras coisas, vai elaborar e consolidar a lista de credores e organizar a execução coletiva dessa dívida, seguindo uma ordem legal de preferência.

A falência incide nas empresas reconhecidamente inviáveis, isto é, cuja atividade econômica não demonstra qualquer possibilidade de sustentação. Nesses casos, se trataria tão somente de organizar a alienação de todo o patrimônio da empresa para, com o dinheiro arrecadado, pagar as suas dívidas. A recuperação judicial, por outro lado, tem o objetivo declarado de contribuir para a "superação" da crise das empresas, e que teriam um suposto potencial de retomar a sua viabilidade econômica.

Cabe dizer que a doutrina jurídica tende a reconhecer a recuperação judicial enquanto uma atualização mais complexa da concordata, que funcionava como uma espécie de adiamento do prazo para as empresas pagarem suas dívidas, evitando a falência. O instituto era destinado apenas para empresas insolventes que demonstrassem real possibilidade de recuperação e atendessem a uma série de critérios. Na época dos primeiros fechamentos de usinas, a recuperação judicial não existia formalmente (foi trazida pela Lei nº 11.101/05), de modo que as usinas que fecharam as portas, teriam em geral, três caminhos: i) ter a intervenção judicial decretada pela Justiça Trabalhista; ii) ter decretada a falência judicial; iii) não adotar qualquer caminho formal e simplesmente se desfazer por conta própria do seu patrimônio, fazendo com que, ao ser cobrada posteriormente, alegue não ter meios para pagar suas dívidas.

A criação da Lei de Falências e Recuperação Judicial, em 2005, significou um grande abalo no uso tático dos pedidos de falência judicial pelos trabalhadores. Fomentada em grande medida pelo Banco Mundial, a Lei nº 11.101/05 trouxe uma série de problemáticas na perspectiva dos trabalhadores, pois houve alteração na sistemática dos pagamentos dos créditos bancários frente aos créditos fiscais e trabalhistas. Com a aprovação desta lei, a prioridade dos créditos trabalhistas na ordem de preferência dos pagamentos da empresa devedora fica limitado a 150 salários mínimos por credor. Tudo que o trabalhador tiver de crédito para além desse valor, vai para o "final da fila", como crédito quirografário, sem qualquer privilégio. Em contrapartida, os créditos com garantia real, que normalmente tem instituições financeiras como detentoras, passam a ser o segundo tipo de crédito

na ordem de preferência, atrás somente desses créditos trabalhistas limitados a 150 salários mínimos.

O diploma legal demarca a opção declarada por privilegiar o assim chamado *princípio da preservação da empresa*. Nesse sentido, o fundamento e o paradigma central deixam de ser a liquidação do patrimônio para executar coletivamente as dívidas, mas sim preservar o negócio, sempre que houver "viabilidade" (Gardino, 2012).

Essa lei não pode ser compreendida somente em sua dimensão abstrata-normativa. É preciso entender como ela se relaciona com o contexto concreto das relações de trabalho no Brasil e em Pernambuco. Segundo dados da Justiça do Trabalho de Pernambuco, atualizados até 27/02/2024, das 10 maiores devedoras trabalhistas no Estado, 7 são usinas e 6 delas estão instaladas na Mata Sul[12]. Dentro de um contexto em que muitas das usinas simplesmente descumpriam suas obrigações trabalhistas como regra e faziam isso também pela certeza de impunidade que provinha do seu poder político, a nova legislação, portanto, vinha em boa hora. A mudança de paradigma se adequou perfeitamente aos interesses das classes dominantes, especialmente pela criação da recuperação judicial (RJ). Conforme dispõe o art. 47 da lei, esse instituto:

> Tem por objetivo viabilizar a superação da situação de crise econômico-financeira do devedor, a fim de permitir a manutenção da fonte produtora, do emprego dos trabalhadores e dos interesses dos credores, promovendo, assim, a preservação da empresa, sua função social e o estímulo à atividade econômica (Brasil, 2005).

Nas palavras de Bruno Ribeiro, um dos nossos entrevistados, as recuperações judiciais tornam-se um território de fraude, na medida que através delas as usinas conseguem legitimar a fraude contra credores e a lavagem das suas terras. Dessa caracterização podemos extrair ao menos duas sínteses importantes. A primeira é que a novidade não são as fraudes, que já existiam, mas sim a sua operacionalização através de processos judiciais. A segunda é que as RJ, pelas suas próprias características, convertem-se rapidamente em um espaço funcional à produção das fraudes, trazendo consigo a construção de territorialidades fraudulentas enquanto modos performáticos de praticar ilegalidades, que são partilhados entre a burguesia, seus advogados e os membros do sistema de justiça.

[12] Usina Catende (1ª); Usina Cucaú (2ª); Usina Estreliana (3ª); Usina Una Açúcar (5ª); Usina Pumaty (6ª); Usina Norte Sul (10ª). Somente essas 6 empresas somadas acumulam 7.726 processos judiciais trabalhistas. A 11ª da lista é outra empresa que compõe o Grupo Estreliana. Disponível em: https://www.trt6.jus.br/portal/100-maiores-devedores. Acesso em 17 fev. 2024.

Para nós, o conceito de *territórios de fraude* pode ser ampliado para as ações de falência e execuções judiciais. Em parte, esses *territórios de fraude* se constituíam, na medida em que estavam dadas as condições para que o poder político das empresas se impusesse, com efeitos territoriais conflituosos explícitos. Isto porque a lei nº 11.101/05 dispõe que o juízo competente para processar as ações de recuperação judicial e falência é aquele no qual está localizado o principal estabelecimento do devedor. Assim, os proprietários apresentavam seus pedidos de recuperação judicial, em regra, nas comarcas nas quais estão localizadas as usinas - o mais relevante dos seus empreendimentos e - por consequência, nos territórios em que possuem uma maior hegemonia. Por exemplo, este foi o caso do Grupo Estreliana, cuja RJ tramita na Vara Única da Comarca de Ribeirão; e do Grupo Cruangi, cuja RJ tramita no município de Timbaúba, na Mata Norte, local onde a principal usina do grupo operava.

A partir do deferimento da Recuperação Judicial, todas as execuções que corriam em juízos de diferentes comarcas da Justiça Estadual, Federal e Trabalhista, eram suspensas, abrindo caminho para que o patrimônio da empresa fosse todo gerido a partir do juízo universal (e local), em articulação com o grupo econômico. A mesma situação ocorre para as ações de falência, gerando revolta e indignação dos trabalhadores, como se vê na mobilização abaixo:

Figura 1 - Mobilização da comunidade de Roncadorzinho.



Fonte: Equipe da CPT (2022).

A recuperação judicial do Grupo Estreliana é um exemplo cristalino de como esse cenário redundou em um nítido favorecimento dos grupos econômicos. Em termos de unidades industriais, o grupo possuía a Destilaria Liberdade, em Escada, e a Usina Estreliana, em Ribeirão. Além delas, uma série de outras empresas controladas por pessoas reconhecidas como laranjas compunham o grupo econômico, como foi demonstrado em relatório do Ministério Público Federal em Relatório de Análise feito em 2023, a ser detalhado mais à frente neste artigo.

Já em 2016, a Destilaria Liberdade encerrou suas atividades promovendo uma demissão em massa. À época, a Usina Estreliana ainda estava operando, mas através de terceiros, com o arrendamento do parque industrial até a safra de 2020/21 para uma empresa chamada Usina Ribeirão. Ambas as empresas já vinham sendo processadas e, em grande medida, tendo suas dívidas executadas em ações na justiça trabalhista.

O Grupo entrou com o seu pedido de recuperação judicial na Vara Única da Comarca de Ribeirão, município no qual fica a Usina, em 15/08/2019 (cf. Ação nº 0000363-11.2019.8.17.3190 na Vara Única da Comarca de Ribeirão/PE). A lei prevê que cabe ao juízo analisar toda a documentação juntada pela empresa[13]. A complexidade documental é tamanha, que a própria lei prevê em seu art. 51-A, que o juiz pode nomear profissional com capacidade técnica e idoneidade para promover a constatação das reais condições de funcionamento da empresa e da regularidade e da completude da documentação apresentada com a petição inicial.

Nada disso impediu o juiz Antonio Carlos dos Santos, então juiz titular da Vara, de deferir o pedido de recuperação judicial no mesmo dia em que este foi apresentado pelo Grupo Estreliana. Sem qualquer preocupação em atestar a real situação da empresa, determinou a suspensão de todas as execuções e indicou como administrador judicial José Luiz Lindoso da Silva, advogado que é conhecido pela sua atuação controversa (Matos, 2024) em falências e recuperações judiciais de usinas e grandes empresas, como se observa em alguns exemplos já publicizados pelo seu próprio escritório: administrador judicial da massa falida da

[13] A relação completa de documentos que deve acompanhar a petição inicial da empresa está prevista no art. 51 da lei, como por exemplo: exposição das causas concretas da situação patrimonial do devedor e das razões da crise econômico financeira; as demonstrações contábeis relativas aos 3 (três) últimos exercícios sociais, incluindo balanço patrimonial, demonstração de resultados acumulados, etc; relação nominal completa dos credores e o valor atualizado do crédito, com a discriminação de sua origem, e o regime dos vencimentos; a relação integral dos empregados, em que constem as respectivas funções, salários, indenizações e outras parcelas a que têm direito; dentre outras muitas exigências.

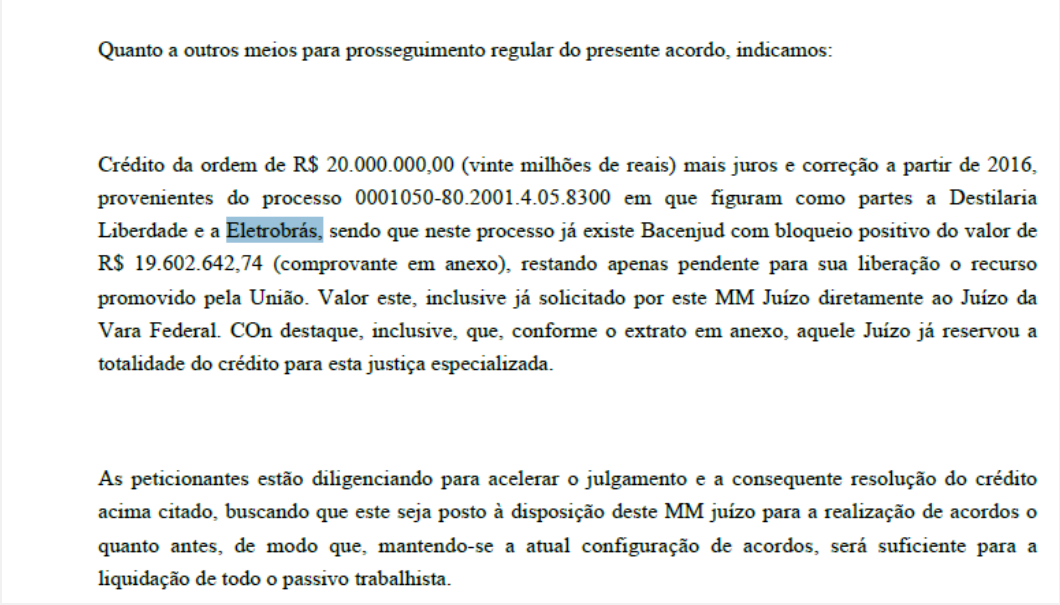
Usina Catende, das recuperações judiciais do Grupo Cucaú (família Queiroz Monteiro), Grupo Farias (Usina Pedroza) na Mata Sul; do Grupo Cruangi e Grupo Maravilha/Nova Maravilha Empreendimentos Imobiliários S/A (ambos da família Queiroz, que rachou), na Mata Norte; do Grupo Usivale/ Usina Laranjeiras (família Monteiro), em Vicência, no Agreste; da Usina Bom Jesus/Central Mata Sul (do Deputado Estadual Clóvis Paiva) no Cabo de Santo Agostinho; e até mesmo de Marcionilo Pedrosa Costa, que compõe a direção da Associação de Fornecedores de Cana de Pernambuco – AFCP (Lindoso e Araujo, 2024).

No mesmo dia, 15/08/2019, o gabinete do juiz junta nos autos o termo de compromisso do administrador judicial e já envia ofícios aos juízos de todas as execuções contra o Grupo Estreliana, informando da necessária suspensão de qualquer medida de constrição do patrimônio das empresas do Grupo, face ao deferimento do pedido de recuperação judicial. A resposta imediata do juízo não deixa qualquer dúvida quanto à existência de uma articulação em benefício do Grupo.

Com o processamento da recuperação judicial, a Estreliana se movimenta rapidamente para conferir legitimidade ao conjunto de fraudes que praticou e visava praticar. No dia 27/09/2019, o Grupo juntou uma petição informando que uma de suas empresas, a Destilaria Liberdade/LAISA, tem quantias a receber na Justiça Federal (JF), relativo a uma ação de indenização que venceu contra a empresa Eletrobrás. Logo, pede ao Juízo de Ribeirão que requeira da JF a remessa daqueles valores - mais de R$ 19 milhões. Poucos dias depois, o juiz Antônio Carlos dos Santos defere o pedido e envia ofício requerendo os valores à 3ª Vara da Justiça Federal de Pernambuco (JFPE).

O que o Grupo Estreliana não mencionou é que já havia oferecido esse mesmo valor para quitar os seus débitos na Justiça do Trabalho (JT), para evitar que o parque industrial da Usina homônima fosse levado à leilão. E não só isso. O juízo trabalhista acatou a oferta e, em 12/08/2019, três dias antes do grupo ajuizar o pedido de recuperação judicial, o valor foi remetido da JF para a JT para quitar parte dos débitos trabalhistas do grupo.

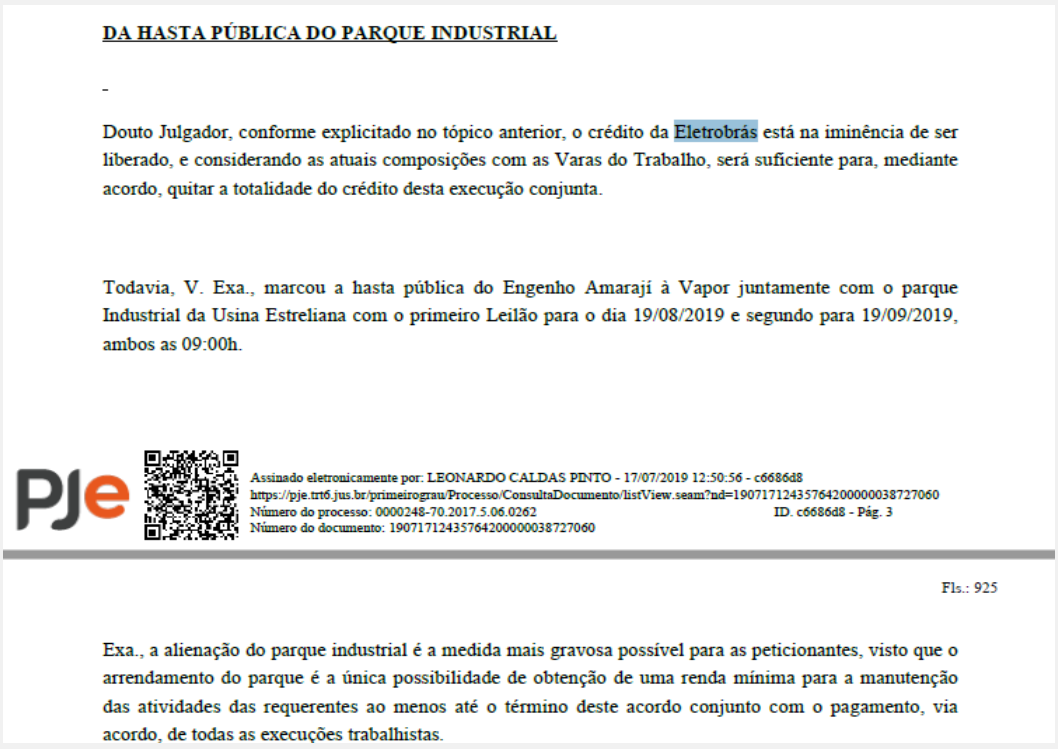
Figura 2 e Figura 3 - Trechos de petições do Grupo Estreliana no processo trabalhista no CEJUSC.



Quanto a outros meios para prosseguimento regular do presente acordo, indicamos:

Crédito da ordem de R$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais) mais juros e correção a partir de 2016, provenientes do processo 0001050-80.2001.4.05.8300 em que figuram como partes a Destilaria Liberdade e a Eletrobrás, sendo que neste processo já existe Bacenjud com bloqueio positivo do valor de R$ 19.602.642,74 (comprovante em anexo), restando apenas pendente para sua liberação o recurso promovido pela União. Valor este, inclusive já solicitado por este MM Juízo diretamente ao Juízo da Vara Federal. COn destaque, inclusive, que, conforme o extrato em anexo, aquele Juízo já reservou a totalidade do crédito para esta justiça especializada.

As peticionantes estão diligenciando para acelerar o julgamento e a consequente resolução do crédito acima citado, buscando que este seja posto à disposição deste MM juízo para a realização de acordos o quanto antes, de modo que, mantendo-se a atual configuração de acordos, será suficiente para a liquidação de todo o passivo trabalhista.



DA HASTA PÚBLICA DO PARQUE INDUSTRIAL

-

Douto Julgador, conforme explicitado no tópico anterior, o crédito da Eletrobrás está na iminência de ser liberado, e considerando as atuais composições com as Varas do Trabalho, será suficiente para, mediante acordo, quitar a totalidade do crédito desta execução conjunta.

Todavia, V. Exa., marcou a hasta pública do Engenho Amarají à Vapor juntamente com o parque Industrial da Usina Estreliana com o primeiro Leilão para o dia 19/08/2019 e segundo para 19/09/2019, ambos as 09:00h.

PJe

Assinado eletronicamente por: LEONARDO CALDAS PINTO - 17/07/2019 12:50:56 - c6686d8
https://pje.trt6.jus.br/primeirograu/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?nd=19071712435764200000038727060
Número do processo: 0000248-70.2017.5.06.0262 ID. c6686d8 - Pág. 3
Número do documento: 19071712435764200000038727060

Fls.: 925

Exa., a alienação do parque industrial é a medida mais gravosa possível para as peticionantes, visto que o arrendamento do parque é a única possibilidade de obtenção de uma renda mínima para a manutenção das atividades das requerentes ao menos até o término deste acordo conjunto com o pagamento, via acordo, de todas as execuções trabalhistas.

Fonte: Extraído dos autos do Processo Trabalhista nº 0000248-70.2017.5.06.0262.

Em síntese: a família Maranhão, proprietária do Grupo Estreliana, ingressou na Recuperação Judicial para, dentre outras coisas, não pagar as suas dívidas

trabalhistas e encontrou "um juiz pra chamar de seu"[14]. Antonio se mostrou um bom e fiel amigo, que chama os Maranhão para seu aniversário (figura 4) e comemora publicamente em suas redes sociais (figuras 5 e 6) os avanços nas tratativas para o arrendamento e retorno das moagens da Usina Estreliana pela COAFSUL, questão que foi introduzida pelas empresas na ação de recuperação judicial que corria sob a "supervisão" dele.

Figura 4 - Juiz da Recuperação Judicial do Grupo Estreliana com Marcello Maranhão[15] em sua festa de aniversário.



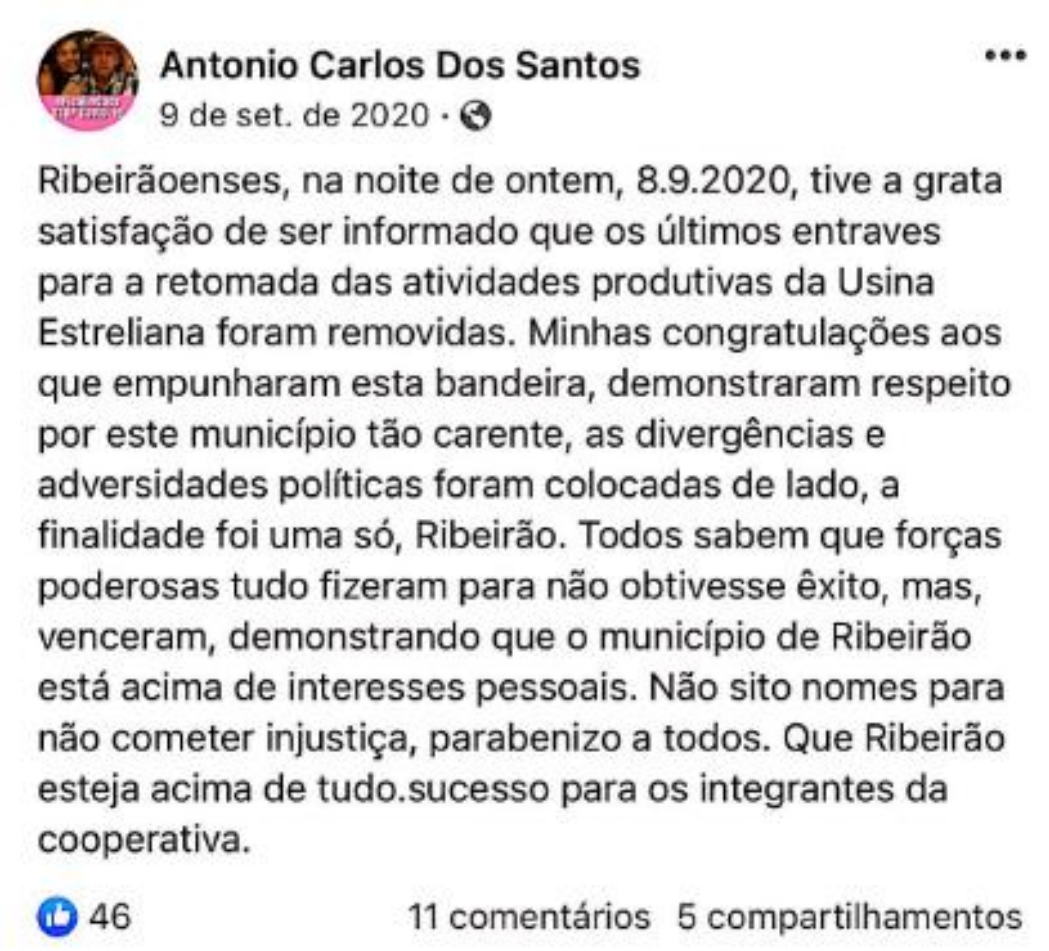
Fonte: Extraído dos autos do Processo nº 0000164-52.2020.8.17.3190.

[14] Termo usado pelo advogado trabalhista que entrevistamos.

[15] O juiz Antonio Carlos está à esquerda, de chapéu, enquanto Marcello Maranhão, prefeito de Ribeirão e proprietário da Usina Estreliana, está no centro.

Figura 5 e Figura 6 - Publicações nas redes sociais do juiz.





Fonte: Extraído pelo autor do perfil do juiz no Facebook.

Mais de um ano após o ajuizamento e imediato deferimento da recuperação judicial, a União Federal — que na época (set. 2020) era credora de mais de R$ 377 milhões de reais da Usina e não foi sequer intimada a participar da ação[16] — ao tomar ciência da sua existência, juntou petição apontando uma série de ilegalidades que estavam sendo praticadas e pedindo que fosse decretada a falência do Grupo Estreliana para "evitar que o processo de recuperação judicial seja utilizado como blindagem jurídica para a cobrança forçada dos seus créditos".

Na petição, a União põe em evidência que o grupo econômico está paralisado desde o início da recuperação judicial, o que pode ser comprovado pelos próprios relatórios mensais de atividades (RMA) que não apresentam qualquer faturamento, juntados aos autos pelo administrador judicial. Mais do que isso, a petição da União demonstra que apesar das atividades do grupo estarem paralisadas, o Juízo da Recuperação Judicial liberou, entre dezembro de 2019 e

[16] O que é uma exigência imposta pelo art. 52, V da Lei 11.101/05.

julho de 2020, mais de R$ 9 milhões de reais para que a Usina pudesse "voltar a funcionar"[17]. Estamos falando de alguns milhões que deveriam ter sido destinados especialmente ao pagamento de trabalhadores rurais que lutam há anos para receber o que é seu de direito. Enquanto as usinas recebem esse tipo de regalia, trabalhadores vão a óbito "sem ver a cor do dinheiro"[18].

Esses são alguns exemplos de um *modus operandi* que foi arquitetado e vem sendo executado por usinas devedoras, advogados, juízes e grandes fornecedores de cana. Estamos falando de processos judiciais muito extensos — na casa de dezenas de milhares de páginas — alguns deles ainda sequer foram digitalizados — caso da RJ do Grupo Cucaú, por exemplo —, o que inviabilizou um estudo sistemático de todas as ações. Ainda assim, pelos dados coletados se evidencia que essa sistemática é comum a outras recuperações judiciais e falências de outras usinas.

A recuperação judicial da Usina Pumaty foi um dos raríssimos casos em que o juízo, percebendo que a empresa não estava efetivamente se recuperando, decretou a sua falência (Justiça, 2017). À época, a Usina já estava arrendada pela Agrocan há 3 anos sem mostrar quaisquer sinais de recuperação. A falência foi decretada em maio de 2017 e no mesmo mês já tinha sido revertida pelo TJPE (TJ, 2017). Parte dessa rapidez se deve à intensa e "supra-partidária" (Aluísio, 2017) mobilização de deputados estaduais, liderados pelo deputado Aluísio Lessa do PSB (Deputados, 2017), para sensibilizar o Tribunal a reverter a decisão. Usina que gera empregos, "desenvolvimento" mesmo que os dados apontem as violações aos direitos dos seus trabalhadores[19].

[17] Na entrevista que concedeu à pesquisa, Bruno Ribeiro colocou em questão o quanto esse arrendamento por cooperativas de fornecedores de cana de fato tem como objetivo a plena reativação das usinas. Para ele, trata-se de investir o mínimo necessário para servir, simultaneamente, como pretexto para obter a liberação de dinheiro pelo juízo da recuperação judicial e como meio de garantir a atividade dos fornecedores de cana, em um cenário de fechamento de usinas.

[18] Em entrevista com um advogado que preferiu manter o anonimato e atuou na defesa de muitos trabalhadores em litígios trabalhistas contra empresas do Grupo Estreliana, o mesmo disse que mais de 7 clientes dele faleceram sem receber qualquer valor ao qual tinham adquirido direito por decisão judicial. Ele chegou a acompanhar o caso de um trabalhador que estava há 30 anos na Destilaria Liberdade e constatou, ao ser uma das vítimas da demissão em massa promovida pelo grupo econômico, que a empregadora jamais tinha depositado o seu FGTS. Parte do valor que era devido a ele de FGTS já havia inclusive prescrito, pelo transcurso de tempo.

[19] Em 2017, levantamento do PGFN sobre as maiores devedoras do FGTS listou 2 usinas da Mata Sul dentre as 15 maiores devedoras do país: Usina Cucaú (Zihuatanejo do Brasil Açúcar e Álcool S.A) e Usina Pumaty. Disponível em: https://www.jusbrasil.com.br/noticias/7-milhoes-estao-com-fgts-atrasado-veja-as-maiores-empresas-devedoras/577891864. Acesso em 17 ago. 2023.

3 *Lavagem de terras* e a legitimação jurídica da ilegalidade

Nas palavras do advogado trabalhista que entrevistamos existe em Pernambuco "um sistema de recuperação judicial para acabar com o trabalhador, principalmente da indústria do açúcar e do álcool.". Como vimos, essa dinâmica serviu, portanto, à proteção do patrimônio dos grupos econômicos, especialmente frente aos débitos trabalhistas. Resta, portanto, compreender o que ocorreu com as terras. Este é o objetivo deste tópico.

Devemos ter em mente que as terras são, junto com as unidades industriais, os seus ativos de maior relevância, tanto sob um ponto de vista financeiro, como territorial. Se através das suas Usinas, os grupos econômicos conseguem exercer influência sobre milhares de trabalhadores e fornecedores de cana, é através da propriedade das terras que esses grupos controlam o território, constroem sua hegemonia territorial e alcançam um poder gigantesco de influir na dinâmica sociopolítica da região.

O fechamento de uma Usina, portanto, colocava uma questão imediata e da maior importância: o que fazer com a terra? Ainda mais diante da irrupção da forma-acampamento e das — aindas tímidas — hipóteses de desapropriação para fins de reforma agrária trazidas pela Constituição de 1988, ambas representando ameaças concretas da perda dos engenhos improdutivos e abandonados[20]. Uma primeira mediação comumente adotada foi o arrendamento das terras e, eventualmente, até mesmo do parque industrial para fornecedores de cana ou outros grupos econômicos. Dessa forma, era possível justificar — e, em muitos casos, simular — o exercício de posse e o cumprimento da função social naquela terra, dificultando a incidência do INCRA e a atuação das organizações sindicais e populares.

Ressalte-se que essas usinas têm contra si diversas execuções judiciais de créditos e que sobre esses bens pendem todo tipo de ônus (penhora, hipoteca, etc). Esses impedimentos dificultam - ainda que não tenham impedido - a venda ou alienação de imóveis com a fuga de capital de forma ilegal. Afinal, comprovados esses negócios, estaria caracterizado um flagrante esforço de fuga das suas

[20] Caso que aconteceu na maior parte das terras da Usina Catende e Usina Central Barreiros, na Mata Sul, e Usina Aliança, na Mata Norte, desapropriadas para a instalação de Assentamentos da Reforma Agrária.

responsabilidades perante credores, o que a legislação brasileira trata como fraude à execução[21].

Com as execuções judiciais e os pedidos de penhora vindos de todos os lados, era natural que esses imóveis fossem levados à hasta pública, para que os valores arrecadados nos leilões, conduzidos nas falências ou nas execuções judiciais (trabalhistas, fiscais e cíveis), fossem destinados imediatamente para os credores, especialmente trabalhistas. Ficar de braços cruzados nesse cenário poderia significar uma dupla perda para os grupos econômicos: das propriedades e do dinheiro arrecadado com as vendas. Sendo assim, do ponto de vista analítico era necessário compreender e detalhar a forma com a qual o capital busca preservar seus interesses territoriais, mesmo com os leilões.

Repita-se, o que a pesquisa demonstra é que, por distintos caminhos, os grupos econômicos direcionam a alienação dos seus bens e fraudam as execuções, mas agora com o respaldo e o aval do poder judiciário. O que chamamos aqui de *lavagem de terras*, mais do que somente uma prática, pode ser pensada como uma categoria que sintetiza o longo processo histórico de planejamento, experimentação e sistematização das estratégias que viabilizem a conservação do capital (imobilizado) frente à sua incapacidade de se reproduzir, mesmo nos parâmetros da forma jurídica burguesa.

Para entender como isso foi possível, é preciso analisar o que a lei brasileira fala sobre os efeitos da arrematação judicial de um bem, no que se refere a eventuais dívidas do seu proprietário anterior e/ou gravames[22] que já constavam no imóvel. Esses efeitos são diferentes a depender de qual justiça está realizando o leilão ou alienação e qual a natureza do processo. Nesse sentido, podemos pensar em três sistemáticas gerais de regulamentação desses efeitos: 1) alienações em recuperações judiciais ou falências; 2) alienações em execuções na justiça comum (dívidas fiscais e cíveis); 3) alienações em execuções na justiça do trabalho.

A Lei 11.101/05 trouxe dispositivos que se provaram extremamente importantes para a proteção dos interesses das empresas devedoras. Nos referimos especialmente aos art. 60, parágrafo único; art. 66, §3º; e art. 141, II. Trata-se de dispositivos que viabilizam a transferência da propriedade de bens das empresas

21 O instituto é tratado no art. 792 do Código de Processo Civil (CPC/15), na Súmula nº 375 do STJ e no art. 179 do Código Penal, sendo considerado um crime.

22 Podemos pensar em gravames como todos os ônus que recaem sobre um direito. No caso do direito de propriedade sobre um imóvel, alguns exemplos de gravame são a penhora - que ocorre quando um imóvel é utilizado como garantia para o pagamento de uma dívida - e a hipoteca - que ocorre quando um imóvel é utilizado como garantia para a concessão de um empréstimo.

em recuperação judicial (art. 60, pár. único e art. 66, §3º) e das massas falidas (art. 141, II), sem que as dívidas e os ônus que recaiam sobre aquele bem sejam transferidos aos arrematantes.

> Art. 60. Se o plano de recuperação judicial aprovado envolver alienação judicial de filiais ou de unidades produtivas isoladas do devedor, o juiz ordenará a sua realização, observado o disposto no art. 142 desta Lei.
> Parágrafo-único. O objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do arrematante nas obrigações do devedor de qualquer natureza, incluídas, mas não exclusivamente, as de natureza ambiental, regulatória, administrativa, penal, anticorrupção, tributária e trabalhista, observado o disposto no § 1º do art. 141 desta Lei.
> [...]
> Art. 66. Após a distribuição do pedido de recuperação judicial, o devedor não poderá alienar ou onerar bens ou direitos de seu ativo não circulante, inclusive para os fins previstos no art. 67 desta Lei, salvo mediante autorização do juiz, depois de ouvido o Comitê de Credores, se houver, com exceção daqueles previamente autorizados no plano de recuperação judicial.
> [...]
> § 3º Desde que a alienação seja realizada com observância do disposto no § 1º do art. 141 e no art. 142 desta Lei, o objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do adquirente nas obrigações do devedor, incluídas, mas não exclusivamente, as de natureza ambiental, regulatória, administrativa, penal, anticorrupção, tributária e trabalhista.
> [...]
> Art. 141. Na alienação conjunta ou separada de ativos, inclusive da empresa ou de suas filiais, promovida sob qualquer das modalidades de que trata o art. 142:
> [...]
> II – o objeto da alienação estará livre de qualquer ônus e não haverá sucessão do arrematante nas obrigações do devedor, inclusive as de natureza tributária, as derivadas da legislação do trabalho e as decorrentes de acidentes de trabalho (Brasil, 2005).

Ou seja: o comprador (arrematante) de um bem que foi à leilão em uma recuperação judicial ou falência não assume as dívidas do vendedor ou os gravames que pendiam sobre aquele imóvel. Como em um "passe de mágica" (ou um "toque de Midas" da forma jurídica mercantil), a terra fica livre e limpa, sem ônus. Os mesmos efeitos acabam sendo produzidos no caso das execuções de dívidas fiscais e cíveis na justiça comum, por força do art. 130 do Código Tributário Nacional (CTN) e 908, §1º do Código de Processo Civil de 2015 (CPC/15).

> Art. 130. Os créditos tributários relativos a impostos cujo fato gerador seja a propriedade, o domínio útil ou a posse de bens imóveis, e bem assim os relativos a taxas pela prestação de serviços referentes a tais bens, ou a contribuições de melhoria, sub-rogam-se na pessoa dos respectivos adquirentes, salvo quando conste do título a prova de sua quitação.

> Parágrafo único. No caso de arrematação em hasta pública, a sub-rogação ocorre sobre o respectivo preço.
> [...]
> Art. 908. Havendo pluralidade de credores ou exequentes, o dinheiro lhes será distribuído e entregue consoante a ordem das respectivas preferências.
> § 1º No caso de adjudicação ou alienação, os créditos que recaem sobre o bem, inclusive os de natureza propterrem, sub-rogam-se sobre o respectivo preço, observada a ordem de preferência

O que ambos dispositivos apontam é que no caso da venda de um imóvel via leilão judicial, os créditos que recaem sobre aquele bem já estão compreendidos dentro do seu preço de venda. Assim, o comprador também recebe o imóvel "limpo". Quando esse cenário de aquisição do imóvel, sem ônus, se soma à sua aquisição pelo mesmo grupo econômico proprietário, através de laranjas, configura-se a forma mais elaborada do que estamos formulando aqui como *lavagem de terras*.

Já a sistemática da justiça do trabalho é mais complexa, pois, a princípio, a legislação trabalhista não prevê dispositivos análogos. Logo, a tendência é que o comprador de imóvel em leilão conduzido pela JT, adquira-o junto com os ônus que eventualmente estejam gravados na sua certidão cartorial. Não por acaso, do conjunto de 36 propriedades na Mata Sul que identificamos que foram alienadas judicialmente em condições controversas, apenas 6 foram na Justiça Trabalhista.

O que a pesquisa de mestrado apontou, neste sentido, foi que o esforço dos grupos econômicos parece ser no sentido de deslocar esses leilões para a Justiça Comum. Para além dessa possibilidade legal de aquisição dos imóveis sem ônus nesses juízos, acreditamos que essa opção se relaciona com avaliações questionáveis do valor dos imóveis na Justiça Comum, especialmente à luz de avaliações que tinham sido realizadas na Justiça do Trabalho.

Um dos casos mais evidentes dessa desproporção pode ser visualizada novamente na relação íntima entre o Grupo Estreliana e o Juiz Antonio Carlos dos Santos, do Juízo da Comarca de Ribeirão. Diversas propriedades do Grupo foram leiloadas neste juízo, desde antes da recuperação judicial, por valores inacreditavelmente inferiores aos preços em que os mesmos engenhos haviam sido avaliados na Justiça do Trabalho. A avaliação na Justiça Comum, na maioria dos casos, ficou a cargo do oficial de justiça Everaldo Serafim Bezerra. Abaixo elaboramos o seguinte quadro com a comparação dos valores:

Quadro 1- Comparação de valores dos Engenhos - Justiça do Trabalho e Justiça Comum

Imóvel	Área (ha)	Data do leilão/venda	Valor da Avaliação (JT)	Valor da avaliação (JC)	Valor da arrematação
Engenho Taquara	203,8 ha	16/set/2013	R$ 3.058.154,40	R$ 1.067.369,19.	R$ 250.000,00
Engenho Pacas	885,3 ha	21/dez/2017	R$ 8.720.124,00	R$ 752.505,00	R$ 1.200.000,00
Engenho Pontable	411,29 ha	23/jan/2018	R$ 4.112.950,00	R$ 411.295,00	R$ 500.000,00
Engenho Poço Dantas	339,77 ha	20/fev/2018	R$ 1.997.000,00	R$ 339.770,00	R$ 400.000,00
Engenho Retiro	449,9 ha	17/mai/2019	R$ 2.429.460,00	R$ 584.870,00	R$ 600.000,00
Engenho Duas Barras	355,16 ha	31/mai/2019	R$ 2.047.047,60	R$ 461.677,45	R$ 170.222,77
Engenho Amaraji a vapor	426,6 ha	Não realizado[23]	R$ 25.600.000,00	R$ 762.480,00	-

Fonte: Elaboração do autor.

Ao menos dois juízes trabalhistas chegaram a enviar ofícios questionando a disparidade de valores e requerendo a suspensão dos leilões antes da sua realização, mas nada impediu o Juiz Antonio Carlos dos Santos de manter seus posicionamentos, sequer respondendo aos ofícios dos juízes do trabalho.

O juiz seguiu "cumprindo a sua missão" até 2023, quando pediu e teve concedida a sua aposentadoria. Não por acaso, tomou essa decisão em um momento no qual órgãos como o Ministério Público Federal e a Polícia Federal já estão investigando com mais afinco as fraudes cometidas pelo Grupo Estreliana, inclusive com a suspensão do leilão após petição do Sindicato dos Trabalhadores do Açúcar e do Álcool de Pernambuco.

No dia 03 de maio de 2024, a Polícia Federal cumpriu 16 mandados de busca e apreensão contra endereços de agentes econômicos ligados ao setor açucareiro, em uma operação que foi nomeada, de forma muito perspicaz, como "fogo morto", em uma alusão ao romance de José Lins do Rego. A identidade dos investigados

[23] Leilão foi suspenso após petição do Sindicato dos Trabalhadores do Açúcar e do Álcool de PE, enquanto *amicus curiae*, denunciando a gritante subavaliação.

não foi revelada, mas a PF divulgou que os crimes investigados são: estelionato, fraude à execução, frustração de direito assegurado por lei trabalhista, associação criminosa, falsidade ideológica, sonegação fiscal e de violência ou fraude à arrematação (PF…, 2024).

A PF não divulgou a identidade dos empresários e o processo judicial segue sob sigilo, mas há fortes indícios de que a operação tenha sido cumprida contra a empresa Agropecuária Mata Sul e outras ligadas a Guilherme Maranhão e sua família. Isto porque, no dia da operação, camponeses de Jaqueira informaram que um dos endereços em que a PF esteve presente foi a sede da Usina Frei Caneca.

Além disso, em 10 de junho de 2024, a Agropecuária Mata Sul juntou uma petição nos autos da Ação de Desapropriação nº 0015007-27.1996.4.05.8300 - que se refere aos Engenhos São Gregório, Alegre I e II - na qual reconhece ser a ré no Pedido de Busca e Apreensão Criminal nº 0800476-31.2023.4.05.8307, da 36ª Vara Federal de Pernambuco[24].

Por outro lado, aparentemente alheio a qualquer repercussão pelos seus atos, o juiz Antonio Carlos dos Santos vive tranquilo, com um salário confortavelmente acima do teto do funcionalismo público, conforme levantamento realizado em 2017.

Para os casos em que a alienação na justiça do trabalho era iminente, a tática adotada pelos grupos foi buscar influenciar o juízo, indicando, por exemplo, os imóveis de sua preferência para alienação, em regra, aqueles nos quais o grupo já não exercia posse e não tinha perspectiva real de reavê-la. Foi assim, por exemplo, que a Usina Estreliana indicou e conseguiu que fossem levados a leilão os Engenhos São Gregório, Alegre I e II. Tais imóveis, como já vimos em tópico anterior, foram desapropriados pelo Governo Federal ainda na década de 1990 para constituição do PA Antônio Conselheiro, mas o processo foi questionado juridicamente pela Usina em um imbróglio que perdurou por cerca de duas décadas e impediu a concretização da transferência do imóvel para o INCRA. Levados a leilão na justiça do trabalho em 2017, os imóveis foram arrematados pela empresa Agropecuária Mata Sul (então denominada Negócio Imobiliária) e por Vera Lúcia Faustino Salgado, reconhecidos pelo MPF como uma empresa de fachada e uma laranja do grupo Estreliana, respectivamente.

[24] O parque industrial da Usina Estreliana está dentro desse imóvel. Nesse sentido, a avaliação da justiça do trabalho se desdobrava em R$ 3.600.000,00 para a terra nua e R$ 22.000.000,00 para o parque industrial. A avaliação da Justiça Comum sequer reconhece que a sede da Usina está dentro do imóvel e promove essa distinção.

Ainda nos casos de alienação na justiça comum, um outro caso paradigmático diz respeito à alienação dos engenhos da Usina Santo André (ou Cia Açucareira Santo André do Rio Una), que pertencia ao grupo Othon Bezerra de Melo e teve sua falência decretada em 2000. Nesse mesmo ano, uma pessoa apresentou denúncia nos autos da ação de que o grupo econômico familiar estaria fraudando os credores de duas formas. Primeiro, com a negociação de bens da Usina pela família Bezerra de Melo, inclusive da moenda que é a peça mais cara da indústria, fora da ação de falência e sem o conhecimento do juiz. Segundo, com a simulação do arrendamento dos seus engenhos e parque industrial com uma empresa chamada Santo Inácio Indústria e Comércio Ltda., à época recém constituída[25] e que tinha como sócios "pessoas bastante conhecidas na região, inclusive pessoas que não têm condições financeiras para a condução do parque industrial". Como um suposto desdobramento desse contrato de arrendamento nulo, Eduardo de Queiroz Monteiro celebrou um contrato de cessão de arrendamento com a empresa Santo Inácio em 2008. O objeto do contrato seria a massa falida da Usina Santo André e todos os seus engenhos. O que Queiroz Monteiro não fala é que o arrendamento do parque industrial da Usina pela Santo Inácio foi rescindido ainda em 2001 e o parque industrial passou a ser arrendado pela empresa Queiroz Cruz no mesmo ano.

Em fevereiro de 2022, a síndica da Massa Falida juntou aos autos uma relação dos imóveis da Usina passíveis de alienação, com as suas respectivas avaliações, todas realizadas em janeiro de 2022 pelo Engenheiro Agrônomo Caetano Cláudio Pereira, contratado pela própria administradora judicial. Em todos os laudos, o avaliador reconhece a presença de moradores nas terras, mas não reconhece se tratar de uma comunidade rural com suas próprias lavouras produtivas e moradias, não precificando, portanto, as suas benfeitorias (casas e lavouras). O laudo também afirma genericamente que as lavouras de cana de açúcar ocupam o imóvel em "quase toda a sua totalidade". No entanto, não estima a área ou valor da produção, tampouco junta fotos que comprovem a afirmação.

Antes da venda, Eduardo de Queiroz Monteiro se apresentou como arrendatário do engenho (informação que não constava na certidão dos imóveis) e alegou possuir benfeitorias na área avaliadas em milhões de reais, valor muito mais alto do que o próprio imóvel. Apesar disso, não junta uma relação quantificada da produção, mapas, fotos, ou qualquer documento apto a comprovar essa avaliação

[25] O Relatório de Análise nº 03/2023 do MPF demonstra parte da estrutura fraudulenta desenvolvida pela família Maranhão para lavar suas terras.

das benfeitorias. A despeito disso, pede ao juízo que qualquer compra dos imóveis avaliados seja acompanhada pelo pagamento de 100% do valor das benfeitorias.

Quadro 2 - Avaliação da terra nua, das benfeitorias e arrematantes dos imóveis da Usina Santo André.

Imóvel	Área (ha)	Valor da avaliação da terra nua	Valor da avaliação de benfeitorias	Arrematante/ Comprador
Engenho Roncadorzinho	694,64 ha	R$ 3.056.416,00	R$ 5.322.611,07	Beira Rio Agrícola e Comercial S.A (Grupo Pessoa de Queiroz)
Engenho José da Costa	1478 ha	R$ 6.503.200,00	R$ 10.729.476,97	Santo André Investimentos Imobiliários Ltda.
Engenho Canto Alegre	310 ha	R$ 1.364.000,00	R$ 3.121.131,66	Santo André Investimentos Imobiliários Ltda.
Engenho Duas Bocas	1447,3 ha	R$ 6.368.120,00	R$ 17.892.838,80	Santo André Investimentos Imobiliários Ltda.
Engenho Santo André	781,8 ha	R$ 3.439.920,00	R$ 12.780.160,64	Beira Rio Agrícola e Comercial S.A (Grupo Pessoa de Queiroz)

Fonte: Elaborado com base em informações extraídas dos autos da ação nº 0051566-19.2021.8.17.2001.

Após isso, o juiz Arnaldo Spera Ferreira Júnior levou os imóveis à venda direta, sem sequer determinar a realização de uma avaliação judicial dos bens por oficial de justiça ou avaliador indicado pelo juízo, como dispõe o art. 870 do CPC. Os imóveis foram colocados em hasta pública com a reprodução integral dos valores da terra nua apresentados pela síndica da Massa Falida e das benfeitorias apresentadas pelo suposto arrendatário. O edital da venda foi publicado em 18/02/2022, oito dias após o assassinato de Jonatas de Oliveira dos Santos no Engenho Roncadorzinho, um dos imóveis colocados para venda, em circunstâncias que ainda não foram devidamente elucidadas pelos órgãos policiais[26]. A DPE, o Governo do Estado e alguns credores trabalhistas, parte dos

[26] Fazendo referência ao romance de José Lins do Rego que retrata o declínio dos engenhos face ao surgimento das usinas, a PF caracteriza a nova era de decadência do setor, assombrado por suas

quais moradores dos próprios engenhos, tentaram obter a suspensão do leilão diante das múltiplas irregularidades observadas, desde o descumprimento de exigências legais, passando por nulidades nas avaliações e no edital de leilão até a existência de comunidades de agricultores familiares e trabalhadores rurais em todos os engenhos. Apesar disso, a venda foi efetivada e os engenhos Roncadorzinho e Santo André foram adquiridos pelas empresas Beira Rio Agrícola e Comercial S.A — do mesmo Grupo Pessoa de Queiroz que já arrendava o Engenho Roncadorzinho e o Parque Fabril —, enquanto os engenhos José da Costa, Canto Alegre e Duas Bocas foram adquiridos pela Santo André Investimentos Imobiliários Ltda.

O curioso é que em ambos os casos, o procedimento foi exatamente igual. As empresas arrematantes só depositaram o valor da terra nua em juízo. O suposto pagamento das benfeitorias do arrendatário foi "comprovado" pela juntada de uma "declaração de quitação" de Eduardo Queiroz Monteiro, como suposto arrendatário e detentor das benfeitorias milionárias. Desse modo, não existe qualquer comprovação de que essa transação - de vários milhões de reais - de fato ocorreu, o que, para nós, é um forte indício de que a supervalorização das benfeitorias pode ter sido usada como pretexto para afastar outros potenciais compradores para os imóveis. Mesmo com a presença das comunidades, as empresas já foram imitidas na posse de quase todos os engenhos, sem que tenhamos qualquer informação nos autos sobre como ela vem lidando com a presença dos moradores. A nosso ver, trata-se de uma forma de "colocar o dono na terra" e "lavar as mãos".

A única e grata exceção é o Engenho Roncadorzinho. Com a compra da área autorizada pelo juízo, a empresa Beira Rio, do Grupo Pessoa de Queiroz, buscou a imissão na posse. No entanto, após muita pressão da comunidade junto a CPT e a FETAPE, o Estado de Pernambuco promoveu a desapropriação do imóvel. A arrematante está questionando esse processo judicialmente em uma disputa que segue ativa. Apesar disso, a comunidade segue exercendo posse na área.

Após esta descrição detalhada sobre tantos processos complexos e articulados, gostaríamos de produzir algumas sínteses sobre a *lavagem de terras*. Ressalte-se que o primeiro registro escrito do conceito[27] deriva de um texto assinado pelo

próprias contradições. O único registro audiovisual da operação ao qual tivemos acesso foi divulgado no perfil do instagram do jornalista Ricardo Antunes. Disponível em: https://www.instagram.com/p/C6gxHdoOA8K/. Acesso em: 21 jul. 2024.

27 Levantamento do site Poder360 em 2017 apurou que Antônio era o 8º dos 156 juízes estaduais de Pernambuco que receberam acima do teto do funcionalismo público no Brasil, com um salário de R$ 47,8 mil. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2017/08/31/supersalarios-30-dos-

advogado e militante Bruno Ribeiro que foi publicado no site da Comissão Pastoral da Terra - Regional Nordeste 2 (PAIVA; CPT NE2, 2022). Neste texto, o fenômeno, cuja conceituação nasce de um acúmulo coletivo da equipe de assessoria jurídica da pastoral junto a advogados trabalhistas com quem estabelecemos uma relação de confiança, é definido da seguinte forma:

> [...] empresas devedoras se aproveitam de ações de execução fiscal e conseguem que imóveis penhorados sejam subavaliados na Justiça, com valores várias vezes inferiores ao dito 'valor de mercado' ou à avaliação anteriormente feita pela própria Justiça. Na fase seguinte, esses imóveis são levados a leilão judicial e arrematados por valor vil, apesar da expressa proibição constante da lei processual. São arrematados por pessoas que, como todos indícios apontam, estão de alguma forma relacionadas às próprias empresas devedoras (Paiva; CPT NE2, 2022).

A formulação do conceito nascia, portanto, da análise de alienações judiciais que nutriam entre si características comuns: 1) os imóveis são subavaliados, quando comparado ao preço de mercado[28] e, em alguns casos, também em relação às avaliações judiciais anteriores; 2) os imóveis são arrematados por valor ou preço vil, isto é, muito abaixo do preço do mercado[29]; 3) os compradores são pessoas com relações com as próprias empresas devedoras. Para a CPT NE 2 (2022), a manipulação dos leilões judiciais é a manifestação contemporânea da histórica e perversa tecnologia aplicada pela burguesia usineira, que se endivida com o recurso público e faz manobras para escamotear o pagamento de suas dívidas. Ainda nesse texto, a organização defende que a finalidade deste processo seria a formação de fazendas de criação de gado na Mata Sul.

juizes-pernambucanos-recebem-acima-do-teto. Acesso em: 22 jul. 2024. Em consulta ao Portal da Transparência do TJPE, identificamos que os vencimentos líquidos percebidos pelo juiz na competência de junho de 2024 foram de R$ 30.126,11. Disponível em: https://www.tjpe.jus.br/consultasalario/xhtml/manterConsultaSalario/consultaSalario.xhtml.

28 Em consulta ao cadastro da empresa no CNPJ, identificamos que a mesma foi fundada em 21 de maio de 1998. O contrato entre a Santo André e a Santo Inácio foi celebrado em 16 de março de 1998, dois meses antes da empresa ser fundada.

29 Jonatas era filho do então presidente da Associação dos Agricultores Familiares do Engenho do Roncadorzinho. Poucos dias após o assassinato e um dia antes da publicação do edital de leilão, o delegado responsável pelo caso comunicou a prisão de 3 suspeitos (2 homens e 1 adolescente) e a conclusão das investigações, as quais apontaram que o assassinato teria sido a mando de um traficante da região. Este teria tentado comprar as terras de Geovane, pai de Jonatas, o qual teria recusado a proposta. A mãe do adolescente preso disse que no horário do crime, o garoto estava na casa de um amigo jogando videogame, informação que poderia ser confirmada por testemunhas (Polícia…, 2022). A família de Jonatas questiona a narrativa oficial da Polícia, acolhida pelo Ministério Público em denúncia. O próprio Geovane disse que jamais recebeu oferta nenhuma pela terra (Lima; Lui, 2022). Importante lembrar que, assim como os demais moradores do Engenho Roncadorzinho, a família de Jonatas não tem qualquer documento de propriedade da terra e, por isso, sequer teriam como vendê-la.

Ao longo da pesquisa de mestrado entrevistamos um advogado[30] que atuou em diversas execuções contra Usinas da Mata Sul e, ao longo da sua experiência, testemunhou e denunciou uma série de fraudes praticadas por esses grupos econômicos. Na entrevista, provocado a falar sobre como entende esse conceito, ele definiu da seguinte forma:

> Lavagem de terras seria a utilização de leilões judiciais para a exclusão de gravames das escrituras públicas. [...] A terra fica livre e desembaraçada para você negociar com quem você quiser.[...] Eles utilizaram a justiça realmente para fazer a lavagem.[...] Eles utilizaram a justiça para fazer um negócio jurídico simulado [...] Porque eles sabem que se o ato fosse entre particulares seria nulo.

Dialogando com todas essas definições, entendemos a *lavagem de terras* como um conjunto de mecanismos que tem como ponto comum o uso de leilões judiciais para legitimar a compra e venda de imóveis rurais com algum tipo de irregularidade. Nesse sentido, pode abarcar: desde arrematações por laranjas do próprio grupo econômico devedor, como por grupos aliados; arrematações feitas a preço vil e outras feitas com sobrevalorização de benfeitorias, para afastar outros concorrentes. É perceptível que os grupos econômicos vêm buscando meios de realizá-la em qualquer tipo de ação em que o seu patrimônio possa vir a ser tomado, seja execuções trabalhistas, fiscais, falências ou recuperações judiciais, com graus distintos de envolvimento de oficiais de justiça e juízes. Nas execuções fiscais, falências e recuperações judiciais, o processo se aperfeiçoa em sua máxima potência, por varrer para longe todos os ônus que pairavam sobre o imóvel.

Dentro da assessoria jurídica da CPT, fomos obrigados a refletir sobre esse processo porque muitos desses imóveis eram territórios de comunidades camponesas, cuja existência na maioria dos casos sequer era mencionada nas avaliações judiciais. O passo seguinte à arrematação dos imóveis era a tentativa de expropriação das comunidades, que foram interpeladas com mandados judiciais para colocar os "novos donos" na terra. Foi o caso, por exemplo, da comunidade de Várzea Velha, em Jaqueira.

Com o tempo, o caráter global desse processo foi se revelando. As informações sobre engenhos que iriam a leilão passaram a circular nos territórios. Alguns leilões eram publicizados pela própria justiça (Brito, 2023), outros eram divulgados pelas plataformas de leiloeiros (Inova Leilão, 2021) e também pela mídia (Massa

[30] Nos parece importante fazer menção ao fato de que o conceito foi reproduzido também em relatório recente do Conselho Nacional de Direitos Humanos (Brasil, 2022), após a realização de uma missão na Zona da Mata de Pernambuco, o que demonstra a pertinência do conceito para possíveis aprofundamentos posteriores a fim de compreender esse processo.

Falida, 2018). Seguindo os retalhos de informação, buscamos sistematizar o conjunto de propriedades que estavam indo à leilão e em que condições. No caso dos leilões já realizados, nos interessava também saber quem foram os arrematantes e o valor da aquisição.

Compilando todas as informações que conseguimos até agosto de 2023, construímos um quadro geral dos leilões com indícios de fraude para subsidiar uma incidência estratégica junto a parlamentares e órgãos do sistema de justiça. Partindo desse quadro inicial e cotejando outros casos e informações compiladas ao longo da pesquisa, chega-se a um quadro um pouco mais completo dos imóveis da Mata Sul levados a leilão com fortes indícios de *lavagem de terras*: no total, 36 imóveis, no intervalo de 2013 a 2022, englobando uma área de mais de 15.000 ha. Apesar de não termos mapeado a fundo outras regiões, por não fazer parte do enfoque territorial da pesquisa, pudemos perceber que esse procedimento vem se manifestando em outros locais onde há espólio de usina: Mata Norte, Mata Sul e na Região Metropolitana do Recife. Mais até do que isso, a prática vem se espalhando em outros estados em que os grupos econômicos possuem usinas, como podemos extrair da experiência de José Pessoa de Queiroz Bisneto e o seu Grupo Agrisul em São Paulo[31].

Em suma, o que podemos perceber é que os grupos econômicos encontraram mecanismos que permitiram a conservação de capital ao longo do período em que suas usinas estiveram fechadas e hoje permitem um novo ciclo de territorialização capitalista na Mata Sul. Nas recuperações judiciais, falências e leilões, as usinas construíram suas tecnologias de reapropriação das terras sem ônus e de não pagar por suas dívidas. Tudo isso compõe o substrato da reedição da hegemonia burguesa na Mata Sul, com o controle de territórios que sinaliza para uma nova rodada de conflitos e expropriações camponesas.

Considerações finais

O artigo pretendeu apresentar e discutir a categoria da *lavagem de terras*, construída para nomear um conjunto de tecnologias que vêm sendo desenvolvidas pelas classes dominantes da Mata Sul de Pernambuco para manter o domínio sobre seus antigos imóveis improdutivos, retirando destes todos os ônus que constavam em seus registros. A construção da categoria teve início em uma reflexão coletiva da

[31] Um dos principais documentos que calcula os valores médios praticados pelo mercado em cada região é o Relatório de Análise do Mercado de Terras (RAMT) produzido pelo INCRA periodicamente para todas as unidades da federação. No RAMT de Pernambuco em 2022, o valor médio da terra por hectare na Mata Sul foi de R$ 15.835,31/ha.

assessoria jurídica da Comissão Pastoral da Terra (CPT) em Pernambuco, sendo posteriormente verificada, sistematizada e conceituada ao longo da pesquisa de mestrado realizada no Programa de Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas da UFPB.

O artigo foi dividido em três seções. Na primeira, apresentamos o contexto sociopolítico que está nas raízes desse fenômeno, que é precisamente da crise da indústria sucroalcooleira de Pernambuco e da forma como esse segmento busca convertê-la em uma oportunidade de negócio. Na segunda seção, analisamos os tipos de ação judicial que decorrem da insolvência das usinas, demonstrando como as próprias normas jurídicas que disciplinam essas ações judiciais, somadas à influência política das empresas, facilmente convertem-nas em *territórios de fraude*. Na terceira e última seção, nos atemos à discussão sobre a categoria da *lavagem de terras*, um mecanismo sociojurídico que serve ao capital em seu processo de re-territorialização e se aperfeiçoa no Poder Judiciário, na medida que este promove e reconhece como legítimos os leilões judiciais nos quais as usinas devedoras vendem seus imóveis para empresas ou pessoas físicas a elas relacionados, mantendo, ao fim, o domínio sobre os mesmos.

A pesquisa pôs em evidência a aparição reiterada dessa prática na estratégia dos grupos econômicos e familiares da Mata Sul ao longo da última década, sendo contemporânea da *reação latifundiária* contra as comunidades camponesas da região. Nesse sentido, formas clássicas de expropriação do campesinato, como a violência, se somam a essa nova tecnologia, no sentido de consolidar a re-territorialização capitalista na Mata Sul.

Referências

ABRAJI lamenta decisão do Tribunal de Justiça de Pernambuco. *Abraji*, 11 ago. 2023. Disponível em: https://www.abraji.org.br/noticias/abraji-lamenta-decisao-do-tribunal-de-justica-de-pernambuco. Acesso em: 17 out. 2024

ALUÍSIO Lessa afirma que Procuradoria do Estado orientará Usina Pumaty em processo judicial. *Alepe*, 2017. Disponível em: https://www.alepe.pe.gov.br/2017/05/17/aluisio-lessa-afirma-que-procuradoria-do-estado-iraorientar-usina-pumaty-em-processo-judicial/. Acesso em: 21 ago. 2023.

ANDRADE, Manuel Correia de. *A terra e o homem no Nordeste*. 7. ed. São Paulo. Cortez Editora, 2005.

ANDRADE, Manuel Correia de. *História das usinas de açúcar de Pernambuco*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2001.

ANDRADE, Manuel Correia de. *Modernização e pobreza*: a expansão da agroindústria canavieira e o seu impacto ecológico e social. São Paulo: UNESP, 1994.

BRASIL. Comissão Nacional de Direitos Humanos. *Relatório preliminar da missão realizada pelo CNDH na Zona da Mata de Pernambuco*. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/relatorio-preliminar-da-missao-realizada-pelo-cndh-na -zona-da-mata-de-pernambuco-. Acesso em: 20 fev. 2024.

BRITO, Bruno. TJPE promoverá leilão presencial e virtual de três engenhos da massa falida da Usina Estreliana, que estão avaliados em R$ 9,3 milhões. *Portal TJPE*, 26 abr. 2023. Disponível em: https://portal.tjpe.jus.br/comunicacao/-/asset_publisher/ubhL04hQXv5n/content/tjpe-promovera-leilao-presencial-e-virtual-de-tres-engenhos-da-massa-falida-da-usina-estreliana-que-estaoavaliados-em-r-9-3-milhoes. Acesso em: 20 jun. 2024.

DABAT, Christine Paulette Yves Rufino. *Moradores de Engenho*: Estudo sobre as relações de trabalho e condições de vida dos trabalhadores rurais na zona canavieira de Pernambuco, segundo a literatura, a academia e os próprios atores sociais. Recife: Pós-Graduação (Doutorado) em História da Universidade Federal de Pernambuco, 2003.

DABAT, Christine Paulette Yves Rufino. Uma caminhada penosa: a extensão do Direito trabalhista à zona canavieira de Pernambuco. *Clio-Série Revista de Pesquisa Histórica*, v. 26, n. 2, p. 291-320, 2008.

DÉ CARLI, Gileno. *Açúcar amargo*. Recife: Companhia Editorial de Pernambuco, 1982.

DÉ CARLI, Gileno. *Aspectos açucareiros de Pernambuco*. Rio de Janeiro, s./n., 1940.

Deputados ampliam movimento para reverter decisão judicial contra Usina Pumaty. *Alepe*, 2017. Disponível em: https://www.alepe.pe.gov.br/audioalepe/deputados-ampliam-movimento-para-reverter-decisao-judicial-contra-usina-pumaty/. Acesso em: 17 ago. 2023.

EM PE, ex-síndico da Usina Catende é acusado de desviar quase R$ 8 mi. *G1*, 20 dez. 2012. Disponível em: https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/12/em-pe-ex-sindico-da-usina-catende-e-acusado-de-desviar-quase-r-8-mi.html. Acesso em: 14 jul. 2024.

EM SESSÃO: desembargador aposentado chama filho de ladrão em PE. Consultor Jurídico, 5 ago. 2023. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2023-ago-05/sessao-desembargador-aposentado-chama-filho-ladrao-pe/. Acesso em: 10 jun. 2024

FERREIRA FILHO, José Marcelo Marques. *Arquitetura espacial da plantation açucareira no Nordeste do Brasil*. Recife: Editora UFPE, 2020

GARDINO, Adriana Valéria Pugliesi. A falência e a preservação da empresa: compatibilidade? São Paulo: Pós-Graduação (Doutorado) em Direito Comercial da Universidade de São Paulo, 2012.

INOVA LEILÃO. *Engenhos PE e prédio comercial RJ - Usina Pumaty*. Disponível em: https://www.inovaleilao.com.br/imprimir/2021-11-03-engenhos-pe-e-predio-comercial-rj-usina-pumaty. Acesso em: 20 jul. 2024.

JUSTIÇA de Pernambuco decreta falência da Usina Pumaty. Nova Cana, 23 mai. 2017. Disponível em: https://www.novacana.com/noticias/justica-pernambuco-falencia-usina-pumaty-230517. Acesso em: 13 mai. 2024.

LINDOSO E ARAUJO CONSULTORIA EMPRESARIAL. Disponível em: http://www.recuperacaojudicialefalencia.com. Acesso em: 28 jun. 2024.

LIMA, Renato Sérgio de; LUI, Gabriel. Jonatas e o massacre no campo. *Revista Piauí*, São Paulo, 25 fev. 2022. Disponível em: https://piaui.folha.uol.com.br/jonatas-e-o-massacre-no-campo/. Acesso em: 20 out. 2023.

MASSA falida da Usina Catende é vendida no quarto leilão do TJPE. *G1*, 30 out. 2012. Disponível em: https://g1.globo.com/pernambuco/noticia/2012/10/massa-falida-da-usina-catende-e-vendida-no-quarto-leilao-do-tjpe.html. Acesso em: 12 jul. 2024.

MASSA falida de usina vai a leilão por R$ 14 milhões. *Jornal Cana*, 27 ago. 2018. Disponível em: https://jornalcana.com.br/administracao/gestao-administrativa/massa-falida-de-usina-vai-a-leilao-por-r-14-milhoes/. Acesso em: 20 jul. 2024.

MATOS, Alisson. Ninguém mexe com ele. *O Bastidor*, 22 jun. 2024. Disponível em: https://obastidor.com.br/justica/ninguem-mexe-com-ele-7308. Acesso em: 17 out. 2024.

NASCIMENTO, João Victor V. V. do. O encobrimento do latifúndio improdutivo: táticas de manutenção da propriedade sobre o Engenho Fervedouro, Jaqueira/PE. Recife: Graduação (Bacharelado) em Direito da Universidade Federal de Pernambuco, 2021

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A longa marcha do campesinato brasileiro: movimentos sociais, conflitos e Reforma Agrária. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 185-206, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ea/a/H7WMxZswgv6zR6MZJx5DHCm/?lang=pt>. Acesso em 15 mar. 2024.

PAIVA, Bruno Ribeiro de; CPT NE2, Equipe da Assessoria Jurídica da. Leilões judiciais de terras: a nova fraude contra camponeses/as, contra o estado e contra o meio ambiente. a nova fraude contra camponeses/as, contra o Estado e contra o

meio ambiente. 2022. Disponível em: https://cptne2.org.br/noticias/noticias-por-estado/pernambuco/5808-leiloes-judiciais-de-terrasa-nova-fraude-contra-camponeses-as-contra-o-estado-e-contra-o-meio-ambiente. Acesso em: 24 mar. 2023

PANHO, Isabella Alonso. As acusações de fraudes em leilões que movimentaram cerca de R$ 40 milhões. *Veja*, 6 mar. 2024. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/as-acusacoes-de-fraudes-em-leiloes-que-movimentaram-cerca-de-r-40-milhoes. Acesso em: 20 out. 2024

PF deflagra a Operação Fogo Morto contra fraudes em leilões públicos em PE: Foram cumpridos 16 mandados de busca e apreensão expedidos pela 36ª Vara da Justiça Federal de Pernambuco. Polícia Federal. Recife, 03 mai. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/noticias/2024/05/pf-deflagra-a-operacao-fogo-morto-contra-fraudes-em-leiloes-publicos-em-pe. Acesso em: 18 jul. 2024.

POLÍCIA diz que filho de líder rural foi morto por traficantes que queriam terra para criar cavalo e aponta confissão de suspeitos. *G1*, 17 fev. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/pe/pernambuco/noticia/2022/02/17/policia-diz-que-filho-de-lider-rural-foi-morto-por-traficantes-que-queriam-terra-para-criar-cavalo-e-aponta-confissao-de-suspeitos.ghtml. Acesso em: 12 jul. 2024.

RAMOS, Pedro. Financiamentos subsidiados e dívidas de usineiros no Brasil: uma história secular e... atual?. *História Econômica & História de Empresas*, v. 14, n. 2, 5 jul. 2012. Disponível em: https://www.hehe.org.br/index.php/rabphe/article/view/29. Acesso em 20 set. 2023.

TJ de Pernambuco altera situação da usina Pumaty. *Jornal Cana*, 31 maio 2017. Disponível em: https://jornalcana.com.br/mercado/usinas/tj-de-pernambuco-altera-situacao-da-usina-pumaty/. Acesso em: 17 jul. 2024.

USINA de dificuldades: Relação de credores trabalhistas da Catende tem 9 mil nomes. *Nova Cana*, 04 maio 2023. Disponível em: https://www.novacana.com/noticias/usina-dificuldades-relacao-credores-trabalhistas-catende-9-mil-nomes-040523. Acesso em: 15 jul. 2024.

Sobre os autores

João Victor Venâncio Vasconcelos do Nascimento
Mestre em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas (PPGDH-UFPB). Advogado popular e assessor jurídico da Comissão Pastoral da Terra – Regional Nordeste 2 (CPT NE2). Membro do grupo de pesquisa CNPQ "Direitos Humanos, decolonialidades e movimentos".

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Hugo Belarmino de Morais
Professor Adjunto do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas – Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais – Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Projeto de Pesquisa e Extensão OBUNTU – Observatório Interdisciplinar e Assessoria em Conflitos Territoriais. Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ/UFPB "Direitos humanos, decolonialidades e movimentos". Membro do Observatório Fundiário Fluminense (OBFF – UFF). Assessor jurídico e advogado popular.

Contribuição de autoria: Conceituação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Supervisão; Escrita – revisão e edição.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56101

dossiê

Poder judiciário, grilagem de terras e conflitos no campo na Bahia

El poder judicial, apropiación ilegal de tierras y los conflictos rurales en Bahía

The judiciary, illegal land grabbing and rural conflicts in Bahia

Maurício Correia Silva[1]
[1] Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: mauriciocorreia@id.uff.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-3957-7242.

Submetido em 12/11/2024
Aceito em 23/11/2024

Como citar este trabalho
SILVA, Maurício Correia. Poder Judiciário, grilagem de terras e conflitos no campo na Bahia. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 347-389, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Poder judiciário, grilagem de terras e conflitos no campo na Bahia

Resumo
A relação entre concentração fundiária, grilagem de terras, desmatamento e conflitos no campo parece mais evidente no contexto de abertura e expansão das fronteiras agrícolas. Na Bahia, reformas legislativas, incentivos públicos e o descompasso entre políticas fundiárias e ambientais adicionaram novos elementos *caos fundiário* que, paradoxalmente, demonstrou sua funcionalidade para o sucesso dos grupos pioneiros da grilagem de terras. Com recorte espacial e estudos de caso na região oeste da Bahia, identificamos a apropriação ilegal formal de pelo menos 8,3Mha de terras públicas de uso comum. Compreendendo a grilagem como um fenômeno complexo, propomos categorizações específicas, identificação dos métodos utilizados e uma abordagem sobre o papel exercido pelo poder judiciário neste contexto.
Palavras-chave
Grilagem de terras. Fronteiras agrícolas. Conflitos no campo.

Resumen
La relación entre concentración de la tierra, acaparamiento de tierras, deforestación y conflictos en el campo parece más evidente en el contexto de la apertura y expansión de las fronteras agrícolas. En Bahía, las reformas legislativas, los incentivos públicos y el desajuste entre las políticas agraria y ambiental han añadido nuevos elementos al caos de los registros públicos que, paradójicamente, ha sido funcional al éxito de los grupos pioneros en el acaparamiento de tierras. Utilizando un enfoque espacial y estudios de caso en la región occidental de Bahía, identificamos la apropiación ilegal formal de al menos 8,3Mha de tierras públicas de uso común. Entendiendo el acaparamiento ilegal de tierras como un fenómeno complejo, proponemos categorizaciones específicas, la identificación de los métodos utilizados y una aproximación al papel desempeñado por el poder judicial en este contexto.
Palabras-clave
Apropiación ilegal de tierras. Fronteras agrícolas. Conflictos en el campo.

Abstract
The relationship between land concentration, illegal land grabbing, deforestation and conflicts in the countryside seems more evident in the context of the opening up and expansion of agricultural frontiers. In Bahia, legislative reforms, public incentives and the misalignment between agrarian and environmental policies have added new elements to the chaos in public records which, paradoxically, has been functional to the success of pioneering groups in illegal land grabbing. Using a spatial approach and case studies in the western region of Bahia, we identified the formal illegal appropriation of at least 8.3Mha of public land in common use. Understanding illegal land grabbing as a complex phenomenon, we propose specific categorizations, identification of the methods used and an approach to the role played by the judiciary in this context.
Keywords
Illegal land grabbing. Agricultural frontiers. Conflicts in the countryside.

Introdução

A injustiça fundiária e a resiliência dos conflitos no campo ainda desafiam o Brasil do século XXI. O país é campeão mundial em concentração de terras e um dos mais violentos para os grupos que demandam reforma agrária e reconhecimento de territórios ocupados por povos indígenas, quilombolas e tradicionais (Souza, 2017, p. 13). Ocupando posições chave no estado e em diferentes esferas, as oligarquias agrárias brasileiras têm sido eficientes na criação de obstáculos que impedem a transformação desta realidade – em aliança com capitais industriais e financeiros, nacionais e internacionais (Delgado, 1985).

Mesmo se comprometendo com a meta de reduzir 67% das emissões de carbono até 2035 (CNN, 2024), o estado brasileiro segue impulsionando a abertura de novas fronteiras agrícolas, como na região Matopiba[1] e Amacro[2], onde a grilagem de terras e o desmatamento ocorrem com maior velocidade e dimensão (Aguiar *et al*., 2021). Se o setor que mais contribui para emissões de carbono no país é o agronegócio, a separação burocrática dos temas ambientais e fundiários, neste contexto, não contribui para formulação de políticas públicas eficientes para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Nesta causa aparentemente comum, há um descompasso nos diagnósticos, objetivos e ações entre entes federativos e entre as funções do estado – executivo, legislativo e judiciário. Embora os estratos mais altos da classe dirigente brasileira expressem com frequência sua adesão ao consenso da descarbonização (Bringel e Svampa, 2023), eles não parecem dispostos a enfrentar o desafio do aquecimento global a partir da execução de uma política de reforma agrária ampla, popular, democrática e alinhada aos objetivos de manutenção do equilíbrio ecológico dos biomas nacionais. Os conflitos no campo, diante deste impasse, assumem cada vez mais um viés socioambiental e com protagonismo de povos originários, quilombolas e tradicionais.

Neste artigo, desenvolvo algumas considerações sobre a imbricação entre questão fundiária e ambiental e os seus desafios no estado da Bahia, com uma ênfase no papel do estado e da sua função judicial. Após um breve diagnóstico, proponho uma interpretação sobre a gênese do *caos fundiário* brasileiro e baiano indicando que ele, paradoxalmente, parece ter assumido um caráter funcional na

[1] Porções dos cerrados dos estados do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.
[2] Acrônimo para as iniciais dos estados do Amazonas, Acre e Rondônia.

incorporação privada de milhões de hectares de terras nos processos de abertura e expansão das fronteiras agrícolas.

Mais adiante, avanço com um recorte mais específico na região oeste da Bahia, onde descrevo e analiso o papel do Poder Judiciário na configuração deste *caos fundiário*. Os dados e processos verificados e sistematizados indicam que a grilagem é o método padrão da apropriação de terras na região, especialmente nos Chapadões do Rio São Francisco, situados no extremo oeste do estado. Nos casos analisados, identificamos pelo menos 8,3Mha[3] apropriados formalmente pelos grupos pioneiros da fronteira com o uso fraudulento de ações judiciais de inventário e de retificação de área.

Esta pesquisa tem sido desenvolvida a partir de estudos recentes coordenados pela Associação de Advogados(as) de Trabalhadores(as) Rurais no Estado da Bahia – AATR-BA (Aatr, 2017; Assumpção *et al*., 2020; Aguiar *et al*., 2021). Nestas pesquisas e em outras que estão em andamento, foram escrutinadas e sistematizadas um conjunto de ações judiciais e administrativas, inquéritos civis e criminais, cadastros digitais e fundiários, dados do censo agropecuário, certidões de inteiro teor e de cadeia dominial de imóveis, dentre outras fontes documentais. Ao final, discorro brevemente sobre algumas iniciativas de enfrentamento a este quadro e os obstáculos encontrados para que alcancem resultados efetivos.

1 Concentração fundiária, fronteiras agrícolas e conflitos no campo

A Bahia foi o estado com maior número de conflitos no campo em 2023: 249 ocorrências, segundo a Comissão Pastoral da Terra (CPT, 2024a). Uma década antes, em 2012, foram 37 ocorrências – um crescimento de 700%. O perfil dos agentes causadores dos conflitos também se modifica, com maior protagonismo de empresas do agronegócio e mineração. Neste período, o estado assumiu a posição de terceiro produtor de minérios do país (G1, 2022), com faturamento de 9,6 bilhões de reais em 2023. O agronegócio, somente em 2023, movimentou a cifra de R$ 88,66 bilhões de reais no estado (Secom, 2024a).

Estes dois setores são fortes demandantes de energia e infraestrutura de transportes. Na área de energia, o estado passou a ter a maior capacidade instalada de geração de energia eólica do país (Secom, 2024b), após crescimento sustentado por mais de uma década, e avança também na geração energia solar; na área de

[3] No decorrer do artigo, usarei a sigla "Mha" para referência à "milhões de hectares".

transportes, há expansão de ferrovias, portos, estaleiros navais, além da promessa da ponte Salvador-Itaparica, que integra o "Sistema Viário do Oeste". Esta dinâmica revela o modo pelo qual o processo de acumulação por espoliação "materializou-se na expansão territorial das frentes de mineração, do agronegócio e da energia", avançando "sobre espaços até então pouco integrados à lógica capitalista". (Acselrad 2022, p. 324)

O valor das commodities no mercado internacional, os surtos desenvolvimentistas (Gudynas, 2012) e a escalada autoritária no domínio político (Mitidiero Jr, 2017), especialmente quando sobrepostos, parecem influir sobre a quantidade e intensidade dos conflitos no campo. Com efeito, os períodos de maior registro de concentração fundiária, conflitos e violência estão associados aos chamados superciclos de valorização das commodities agrícolas e minerais. No caso do preço de mercadorias agrícolas, foram dois períodos de maior alta: 1970-1980 e 2002-2012 (Veja Negócios, 2021).

Na Bahia, estes dois períodos coincidem, respectivamente, com uma fase de abertura e outra de crescimento exponencial das fronteiras agrícolas de monocultivo de árvores, grãos e fibras. Enquadram-se nestes critérios de "fronteira externa" (Leal Ivo, 1984, p. 42) o monocultivo de árvores nas regiões do extremo sul e litoral norte; e a região oeste, inserida no PDA Matopiba (Embrapa, 2014), com produção de grãos e fibras. Como "fronteira interna" (Leal Ivo, 1984, p. 42), podemos citar os perímetros irrigados e projetos de agroenergia no curso médio do Rio São Francisco e o agropolo de hortifruti de Mucugê-Ibicoara, na Chapada Diamantina, dentre outras.

Um dos efeitos desta expansão foi aumento da concentração fundiária. Na fase inicial de abertura das fronteiras (1970-1980), segundo dados do Censo Agropecuário do IBGE, foram incorporados 7.908.343ha de terras ao patrimônio particular de pessoas físicas e jurídicas na Bahia (Leal Ivo, 1984, p. 65-66). Paradoxalmente, nenhuma política de arrecadação e destinação de terras públicas devolutas foi implementada neste período, o que indica a grilagem como método predominante nesta incorporação massiva de terras (Aguiar *et al*., 2021). Como veremos adiante, o papel exercido por agentes do Poder Judiciário e do sistema de justiça, neste contexto, foi determinante.

Nas fronteiras do oeste e extremo sul, o desmatamento e a conversão em monocultivos foi expandido em larga escala apenas 20 a 30 anos depois dos registros fraudulentos das terras, no segundo superciclo de commodities (2002-2012), atribuindo um caráter de longa duração aos conflitos vinculados. Esta diferença temporal, típica da dinâmica das fronteiras, exige uma diferenciação

analítica para compreensão do fenômeno da grilagem de terras. Com base em categorizações desenvolvidas em estudos anteriores (Aatr, 2017; Aguiar *et al*., 2021), propomos a distinção entre a apropriação ilegal formal e a apropriação ilegal física de terras. A primeira, é a fraude no título ou no registro de propriedade; a segunda, é o esbulho, o desapossamento, consolidado com o desmatamento e a conversão da área para uso agropecuário. Sobre ela, Anete Leal Ivo (1984) observa que

> Na Bahia a diferenciação do espaço através da luta pelo monopólio da terra apresenta duas dinâmicas que se sucedem num plano espacial, mas também temporal: uma, definida por um movimento de apropriação da terra, que passa então a ser considerada como reserva de valor (é o processo característico da formação da fronteira agrícola externa); e, outra dimensionada pela transformação da terra como meio de produção com a implantação de culturas e intensificação do processo de trabalho.

Os dados sistematizados pelo MapBiomas (2024) endossam a utilidade dessa distinção metodológica. Em 1985, na Bahia, a agropecuária ocupava 18Mha, com apenas 345.430ha de agricultura neste total. Entre 1985 e 2002, a área ocupada pela agricultura, que é o foco das inversões de capital nas "fronteiras externas", avançou para cerca de 1,4Mha. Se considerado o volume total de terras apropriadas formalmente entre 1970-1980 (7,9Mha) (Leal Ivo, 1984, p. 65-66) e as áreas convertidas no ano de 2002, podemos estimar que neste ano havia uma dimensão de 6,5Mha estocadas como reserva de valor.

Em 2012 a área agrícola avança para 2,8Mha, incremento de 1,1Mha na década; em 2022, notamos que a conversão diminuiu o ritmo, com incremento de 700.000ha, totalizando 3,5Mha. A soma do monocultivo de árvores (20%) com a soja cultivada na região oeste da Bahia (48%) representa 68% deste total. Os desdobramentos também estão expressos na concentração fundiária registrada no estado. No Censo Agropecuário de 2017, o índice de Gini da Bahia foi calculado em 0,713, considerado "forte a muito forte". Mesmo com uma pequena queda na concentração de terras em relação ao Censo Agropecuário de 2006, Gomes *et al*. (2020, p. 624) destacam que

> (…) o perfil fundiário concentrador da Bahia se manifesta de forma bastante heterogênea espacialmente, apresentando a formação de clusters regionais de alta concentração de terra (no oeste, extremo sul e em partes da Região Metropolitana de Salvador e do Recôncavo) e clusters de menor concentração de terra, especialmente no semiárido do estado.

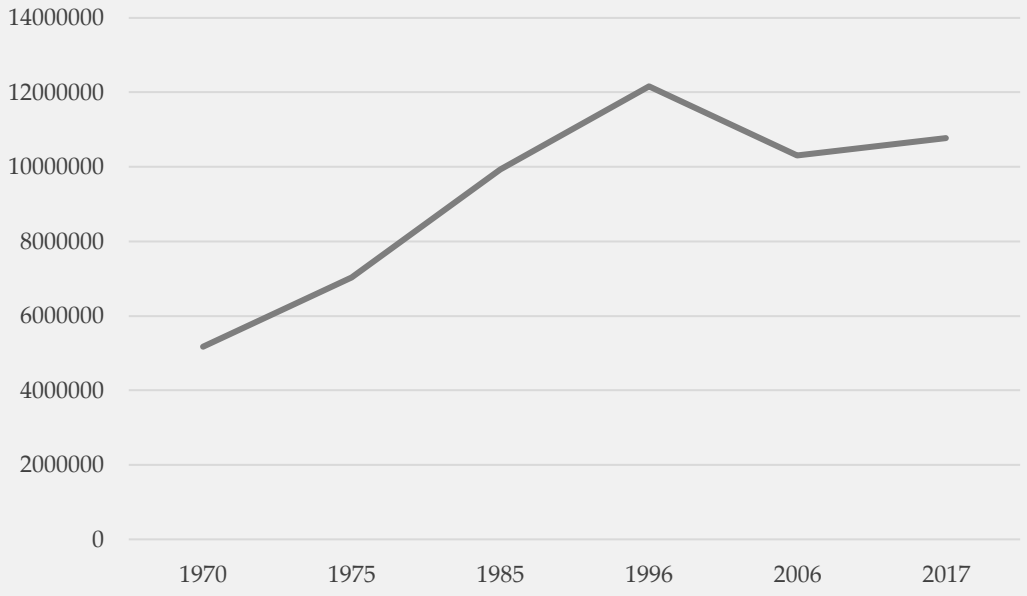
Os municípios que indicam concentração fundiária "muito forte ou absoluta" são precisamente aqueles que estiveram integrados nas fronteiras agrícolas que destacamos – extremo sul, litoral norte, chapada diamantina e oeste. Com efeito,

dentre os estados inseridos no PDA Matobipa, o maior aumento da concentração fundiária se deu Bahia, tendo duplicado os municípios classificados naquela categoria (Cerqueira *et al*., 2023, p. 49) Se o latifúndio da pecuária necessitou de grandes extensões para se viabilizar, o mesmo parece ocorrer com o monocultivo de árvores, grãos e fibras. Na produção de pinus e eucalipto, preponderante na fase de abertura da fronteira, um estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV) aponta que

> Diante dos altos custos de elaboração e implementação de projetos florestais, a escala do projeto é fundamental na determinação da sua viabilidade financeira. Para que tais projetos sejam viáveis financeiramente, muitas vezes é necessário que a propriedade seja grande o suficiente para diluir os custos fixos de desenvolvimento e implementação. De acordo com alguns dos desenvolvedores de projetos no Brasil, para que um projeto florestal tenha viabilidade financeira, geralmente é necessário que a propriedade tenha pelo menos 10 mil hectares. (grifo nosso)

Com este perfil de demanda, Leal Ivo (1984) sublinha que o processo de abertura da fronteira agrícola "no período de 70-80 é um dos fatores importantes na determinação das mudanças operadas no espaço rural, condicionando, em certa medida as formas de acesso e uso do solo agrícola" na Bahia. No gráfico abaixo, notamos uma mudança no patamar da área ocupada por estabelecimentos rurais maiores que 1.000ha a partir de 1975:

Figura 1. Evolução da área ocupada por imóveis acima de 1000ha na Bahia (1970-2017) (Mha)



Fonte de Dados: Censo Agropecuário (1970-2017) Elaboração própria.

A área ocupada pelas grandes propriedades era de 5,1Mha em 1970 e passa a 10,7Mha em 2006 (Leal Ivo, 1984). O maior salto se deu entre 1970 e 1985, fase preponderante da apropriação ilegal formal de terras. Neste cenário, não devemos subestimar o papel dos incentivos fiscais e créditos subsidiados da fase desenvolvimentista da Ditadura Empresarial-Militar (1964-1985). Em concertação com as velhas oligarquias agrárias e com portadores de capitais nacionais e internacionais interessados em capturar tais incentivos, foram direcionados um volume sem precedentes de recursos públicos[4] para subsidiar grandes projetos agrícolas no Nordeste, na Amazônia e no Cerrado.

Somente ao programa de incentivo ao monocultivo e árvores na região nordeste foram destinados cerca de US$ 2,1 bilhões entre 1975 e 1985, através do Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset), administrado pelo Banco do Brasil e IBDF[5]. Na mesma direção, o BNDES destinou outros R$ 8,7 bilhões (Malina, 2013, p. 91), entre 1974 e 1980. Para Guilherme Delgado (1985, p. 106), a novidade deste período em relação a outros ciclos é a penetração dos "interesses do grande capital urbano", apontando como indicador o aumento de pessoas jurídicas como proprietárias rurais entre 1975 (17,57%) e 1980 (23,01%). Segundo ele,

> (…) toda essa gama de benefícios diretos ou indiretos à propriedade fundiária, que supostamente se inscrevem nos ditames da 'política de desenvolvimento rural", é, na verdade, um enorme reforço ao movimento de valorização da propriedade territorial, que de resto está presente endogenamente no processo de desenvolvimento capitalista. Está, também, em clara oposição ao espírito do Estatuto da Terra, relativamente às normas que tratam de limitar a formação de latifúndios rurais, que infelizmente ficaram definidas por critérios puramente físicos de dimensão econômica. (Delgado, 1985, p. 106)

Em 1980 o governo da Bahia criou os "distritos florestais" nas regiões extremo sul, litoral norte e oeste, para facilitar o aporte destes recursos pelo IBDF. Eles foram direcionados para empresas abertas com finalidade exclusiva de instalação de monocultivo de árvores. A articulação do Consórcio Agroflorestal Nova Bahia, movimento lobista criado por volta de 1978, e a criação da Associação Baiana de Reflorestamento (ABRE), em 1980, foram também consequências destes incentivos (Geo, 1980).

[4] A Lei Federal nº 5.106/1966 dispôs sobre os incentivos fiscais concedidos a empreendimentos florestais, isentando do imposto de renda as pessoas físicas e jurídicas que aplicarem recursos em "florestamento e reflorestamento" (art. 1º). O Decreto-Lei nº 1.376/1974 criou o Fundo de Investimentos Setoriais (Fiset).

[5] Órgão federal antecessor do Ibama.

Composta por um grupo de empresas controladas por empresários, ex-oficiais militares e políticos ligados ao regime militar (Aguiar *et al*., 2021; Geo, 1980), essas associações visavam disputar, por meio de intenso lobby, o direcionamento destes recursos públicos para seus projetos (Geo, 1980). Como destaca Leal Ivo (1984, p. 42), o choque entre os objetivos daquelas políticas oficiais de incentivo com as ocupações tradicionais da terra resultou em "uma diferenciação especulativa do espaço na Bahia, transformando as áreas de fronteira em áreas de tensão social no campo."

Com efeito, esse movimento de expansão encontraria resistência nos diferentes grupos que formam o campesinato baiano. Os povos originários, quilombos e comunidades tradicionais foram o alvo preferencial, dentre outros fatores, pelo fato de que: (1) suas terras eram tradicionalmente ocupadas em uso comum, formando grandes extensões sem formalização de registro de propriedade; (2) parte significativa delas preenchiam as condições para formação de novos latifúndios sustentados pelo uso do pacote tecnológico da revolução verde; (3) enquanto grupos não brancos e sujeitos aos efeitos do racismo, em suas múltiplas facetas, encontrariam maiores dificuldades para opor resistência ao desapossamento no plano institucional e, por outro lado, estavam mais expostos à violência em caso de reações de desforço imediato[6].

Os dados sobre conflitos no campo, contudo, apontam para uma persistente resistência destes grupos, inicialmente enquadrados na categoria geral de posseiros (Medeiros, 2019, p. 108). Houve um aumento significativo de conflitos e assassinatos. Em 1975, a CPI da Grilagem da Assembleia Legislativa (1977-1981) registrou que a Bahia "era o estado com maior incidência de conflitos de terra, 20 casos, comparável só ao estado do Maranhão, com 17" (Rosa, 2018, p. 4). Em 1976, foram registrados 6 assassinatos; em 1977, foram 5 assassinatos, dentre eles, de uma criança de oito anos, filha de um posseiro. Em 1979, foram 11 camponeses assassinados no estado. (MST, 1985)

A escalada não se restringiu aos alvos mais frequentes. Em 1977, foram assassinados os advogados Eugênio Lyra, em Santa Maria da Vitória-Ba, e Hélio Hilarião, em Senhor do Bonfim-Ba – ambos defensores de posseiros e assessores de sindicatos de trabalhadores rurais. A violência na região se manteve em alta na década seguinte, com assassinatos dos posseiros Joaquim Manoel Dourado, o "Quincas de Aleluia", em 1982; José Pereira de Souza, o "Zeca de Rosa", em 1983;

[6] O direito do possuidor de opor resistência à turbação ou esbulho possessório. (art. 1210 do Código Civil)

Tony Vicente, assassinado em Coribe (Ba), neste mesmo ano, e Juvencina Souza Barreto, assassinada em Correntina (Ba) em 1985 (Porto Gonçalves e Britto, 2018).

Em 1990, uma outra CPI seria instalada na Assembleia Legislativa da Bahia – a CPI da Violência e da Impunidade no Campo. Em trecho do Relatório Final da CPI (Alba, 1989), houve um registro das dificuldades enfrentadas pelo movimento popular para resistir ao avanço dos grileiros que compunham a linha de frente das fronteiras agrícolas:

> O movimento popular desenvolve uma luta heroica de resistência. Sua ação é localizada no lugar do conflito. No conjunto dos conflitos ela é fragmentada, o que a enfraquece por que fica isolada. Às vezes tem o apoio do Sindicato ou da Igreja (católica), porém, o apoio é também localizado. Suas denúncias não alcançam a imprensa. Sua tragédia e sua luta não tem ressonância dentro do próprio município em que ocorrem. Sua luta é contra os grileiros, contra a polícia, contra os pistoleiros armados, contra a insensibilidade de sociedade, muitas vezes contra o poder político e econômico local, enfim, contra tudo e contra todos que não se sensibilizam com a tragédia.

Como visto, não era apenas o "poder econômico e político local" o responsável pela "tragédia"; embora se constituísse em muitos casos como a face mais visível, o fator preponderante para a sua caracterização foi a aliança entre essas oligarquias agrárias e os capitais que buscavam estabelecer novos padrões de acumulação no campo a partir de uma modernização conservadora. Como aponta Santos (2008, p. 83),

> Foram as alianças que ocorreram entre, de um lado, representantes do aparelho de Estado e grandes grupos econômicos nacionais, e, do outro, figuras tradicionais do poder local, como antigos coronéis e grileiros, que obrigaram os pequenos produtores, posseiros e até grandes proprietários de terras de origem regional a disponibilizar a venda de suas propriedades nas áreas de cerrados aos grupos econômicos que se apresentavam.

Nos anos 2000, quando avança a apropriação ilegal física de terras, os grupos e comunidades que obtiveram algum sucesso na defesa de territórios tradicionalmente ocupados nesta primeira fase passam a enfrentar uma nova onda de violência e desmatamento. Segundo dados do MapBiomas (2024), a Bahia perdeu cerca de 7Mha de florestas entre 1985 e 2023, incluindo formações savânicas.

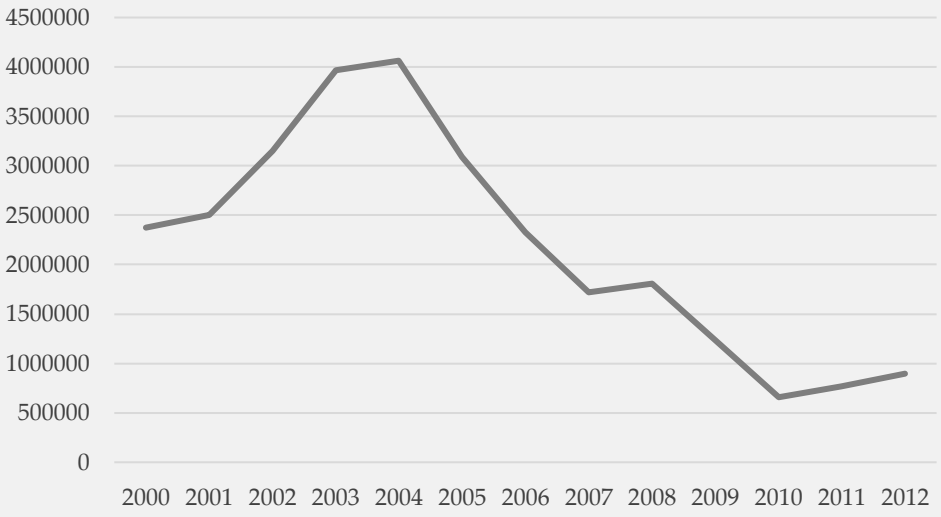
Em certo contexto, o desmatamento pode ser considerado o mais relevante ato de desapossamento (Aguiar *et al*., 2021). Como argumentam Torres *et al*. (2017, p. 1),

> (…) quem desmata acaba dono. Ainda que o Estado possa emitir multas milionárias (muito remotamente pagas) e, mais raramente, determinar

> prisões, nunca se discute a retomada das terras públicas ilegalmente apropriadas. Aquele que desmatou é reconhecido como o dono da terra — inclusive, é comumente beneficiado por políticas públicas criadas recentemente, com amplas brechas para a legitimação da grilagem. (grifos nossos)

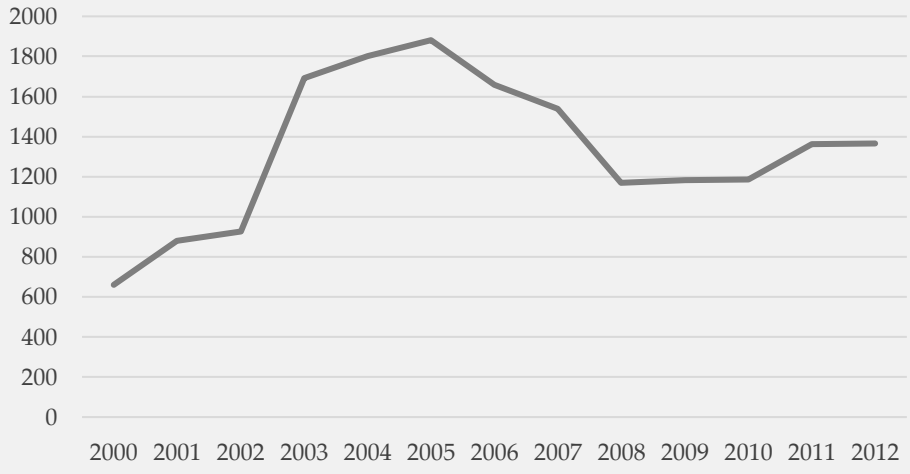
O período com maior desmatamento, por sua vez, coincide com o aumento no patamar de conflitos no campo no Brasil, ocorrido entre 2003 e 2006. Neste período o número de conflitos mais que dobra em quantidade e, mesmo após a queda no desmatamento, estabiliza neste novo patamar nos anos seguintes, como podemos observar nos gráficos abaixo:

Figura 2. Evolução do desmatamento na Bahia (2000-2012)



Fonte de Dados: MapBiomas. Elaboração própria.

Figura 3. Conflitos no Campo (2000-2012)



Fonte de Dados: Caderno de Conflitos (CPT). Elaboração própria.

Neste ciclo, a violência contra povos indígenas, quilombolas e tradicionais assume maior protagonismo nestes conflitos (Porto-Gonçalves e Barbosa, 2014, p. 17). Na Bahia, existem 11 terras indígenas demarcadas ou em processo de demarcação[7]; 1.814 comunidades quilombolas[8], 966 territórios tradicionais de fundos e fechos de pasto e 517 comunidades tradicionais pesqueiras (Germani *et al*., 2020, p. 58).

Não é possível estabelecer qual a área efetivamente ocupada por elas visto que apenas uma ínfima parte dos territórios reivindicados estão demarcados ou titulados. Em termos de dimensão, as reivindicações são diversas, mas é comum que sejam grandes extensões, caso dos territórios indígenas no sul, de fundos e fechos de pasto no oeste e no centro-norte, e dos quilombos do médio São Francisco. Nos conflitos relacionados, oito lideranças de comunidades de fundos e fechos de pasto foram assassinadas entre 2008 e 2013, (Fiocruz, 2024); em 2017, nove lideranças quilombolas foram assassinadas no estado (Chaves *et al*., 2018); em 2022, somente na região extremo sul, foram oito indígenas assassinados (G1, 2023); em 2023, segundo a CPT, foram 4 assassinatos, sendo 3 (três) indígenas, além de Mãe Bernadete, liderança do quilombo Pitanga dos Palmares, em Simões Filho-Ba (CPT, 2024).

A violência deste processo de avanço do capital no campo também foi dirigida frequentemente aos movimentos de luta pela terra. Em 2011, Liornaldo de Jesus Leite, liderança do movimento CETA, foi assassinado em Monte Santo-Ba (MST, 2011). Em 2013, o militante e acampado do MST, Fábio Santos, foi assassinado numa emboscada no município de Iguaí-Ba, sudoeste do estado (MST, 2018). Mesmo em cenário adverso, camponeses(as) sem-terra obtiveram conquistas notáveis. Segundo dados do GeografAR/UFBA (2020), entre 1981 e 2019 foram conquistados 535 assentamentos, beneficiando 36.733 famílias em uma área de 1.46Mha. Embora insuficiente para reduzir drasticamente a concentração de terras, sem dúvida houve contribuição para que ela não agravasse ainda mais, especialmente no período entre 2006-2017.

1.1 O descompasso entre a política estadual fundiária, agrícola e ambiental

O crescimento do PIB agropecuário e mineral, especialmente através da exportação de matérias-primas, parece ser um objetivo de consenso entre sucessivos governos latino-americanos, nas diferentes esferas, à esquerda ou à

7 Segundo dados da FUNAI.
8 Segundo dados do Censo 2022, do IBGE.

direita (Gudynas, 2012). Há o interesse na arrecadação de impostos, que é pífia (Portal 360, 2020), mas não apenas: por razões históricas, econômicas e sociais, as oligarquias agrárias nunca perderam a grande influência que exercem sobre o estado brasileiro, o que inclui legislativo e judiciário. Sônia Regina de Mendonça (1997, p. 10) definiria o ruralismo brasileiro como um "movimento político de organização e institucionalização de interesses de algumas frações da classe dominante rural, (…) consistindo numa das dimensões do próprio processo de construção do Estado no Brasil".

Por outro lado, as reivindicações por trabalho digno no campo, pela garantia integral dos territórios indígenas e tradicionais, pela reforma agrária (em terras públicas e particulares) e pelo meio ambiente ecologicamente equilibrado, são limitações objetivas ao esforço de *acumulação neoextrativista* (Gudynas, 2012, p. 310) dos setores do agronegócio e da mineração. Estas reivindicações, de um modo geral, estão expressas no programa de direitos fundamentais da Constituição Federal de 1988.

Além das garantias de liberdade no art. 5º da CF, ou do trabalho digno, no art. 7º, é reconhecida aos povos indígenas a "sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam" (art. 231); aos quilombos "é reconhecida a propriedade definitiva" de suas terras (art. 68 do ADCT); ao Estado caberá "desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social" (art. 184), o que inclui "preservação do meio ambiente" (art. 186, II) e a "observância das disposições que regulam as relações de trabalho" (art. 186, III). No art. 188 foi determinado que "a destinação de terras públicas e devolutas será compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária" (art. 188).

Outros direitos difusos também foram inscritos, como a proteção "as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional" (art. 215, §1º), além dos seus "modos de criar, fazer e viver" (art. 216, II) (Brasil, 1988). Este programa constitucional está sob permanente ataque desde 1988 e, embora cotidianamente derrotado (Mitidiero Jr., 2017), permanece em disputa. O poder judiciário, embora esteja suscetível a pressões destes setores e, de modo geral, protejam seus interesses, eventualmente se posiciona de modo contramajoritário e alinhado ao

programa ambiental e fundiário[9] da Constituição Federal de 1988. Como destaca Medeiros (2019, p. 114), estavam dadas as "condições para lutas em torno de sua aplicação."

Na baixa execução destas políticas públicas, inviabilizada por orçamentos incompatíveis, há um longo histórico de descompasso entre política agrária, fundiária, ambiental e de reconhecimento de territórios tradicionais. O caso do estado da Bahia é exemplar. Foram estabelecidos "programas de ocupação econômica" no campo sem que o órgão fundiário houvesse promovido o ordenamento territorial e fundiário prévio das regiões destinatárias destes recursos, onde predominavam as terras públicas e ocupações tradicionais. Esta ação omissiva abriu espaço para a grilagem de terras em larga escala pelos grupos pioneiros das fronteiras agrícolas.

É sintomático que o Instituto de Terras da Bahia (Interba) tenha sido extinto em 1999, tendo suas funções transferidas para um apêndice da Secretaria de Agricultura, sem autonomia administrativa, financeira e para formulação da política pública com base em diagnóstico de dados (CDA, atual SDA[10]). Esta medida dificultou ainda mais a execução de uma política de identificação e arrecadação de terras devolutas estaduais, com foco não apenas na resolução dos conflitos, mas também na destinação de terras alinhada com a política nacional de reforma agrária (art. 188, CF de 1988).

Enquanto estimativas apontam que mais de 22Mha do território baiano sejam de terras devolutas (Oliveira, 2012, p. 30) a política pública fundiária estadual se mantém defasada e ineficiente, priorizando a execução do seu baixo orçamento na titulação de minifúndios. Mais recentemente, tem direcionado os esforços do seu corpo técnico para viabilização a instalação de projetos de energia eólica (Secom-Ba, 2020).

O estado criou o primeiro assentamento de reforma agrária em terras públicas devolutas apenas no ano de 2018, após forte pressão do Movimento de Luta pela Terra (MLT), no município de Eunápolis-Ba. Para as comunidades de fundos e fechos de pasto, cujo direito ao território está previsto na Constituição Estadual de

[9] O próprio Supremo Tribunal Federal, mesmo que de modo pendular e eventualmente ambíguo, tem estabelecidos precedentes contramajoritários nos últimos anos, a exemplo da ADI 3239 (Terras de Quilombo), Recurso Extraordinário nº 1017365 (Marco Temporal), ADI 5783 (autodefinição de fundos e fechos de pasto), ADI 3438 (Anistia da Grilagem/Pará) e ADPF 1056 (cancelamento administrativo de matrículas fraudulentas).

[10] Superintendência de Desenvolvimento Agrário, atualmente vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural da Bahia.

1989 (art. 178, parágrafo único), foram destinados títulos para menos de 15% do total de comunidades. Dentre as comunidades quilombolas que ocupam terras estaduais e que também tem direitos territoriais reconhecidos na constituição estadual, apenas 17 títulos foram concedidos (Cpisp, 2024).

Os dados que fundamentam a política fundiária estadual não existem ou não estão disponíveis. Não há estudos desenvolvidos sobre os problemas e possíveis soluções que envolvem a questão fundiária no estado, ou a sua interface com a questão ambiental. Estudos têm apontado a recorrência de autorizações de desmatamento em territórios tradicionais demarcados (Maia *et al*., 2022) ou em áreas que estão passando por processo discriminatório administrativo ou judicial – o que é vedado expressamente pela Lei Federal nº 6.383/1976.

Entre 2007 e 2021, foram 5.126 (cinco mil, cento e vinte seis) portarias de autorizações para supressão de vegetação nativa pelo INEMA, o órgão ambiental da Bahia. Cerca de 21% deste total foi para a as duas maiores bacias hidrográficas do oeste da Bahia, com 706 autorizações para a Bacia do Rio Grande e 345 para a Bacia do Rio Corrente. Foram 992.587ha autorizados em toda a Bahia neste período, dos quais 798.428ha foram para o Cerrado do oeste da Bahia – 80% da área total (Maia *et al*., 2022).

O Poder Legislativo estadual, ocupado em sua maioria por representantes ou integrantes das oligarquias agrárias regionais, prefere ignorar a situação tanto quanto possível e age para anistiar grilagem de terras, como na Lei Estadual nº 3.442/1975 (Assumpção *et al*., 2020, p. 56-57), ou para estabelecer prazo para autodefinição de comunidades tradicionais de fundo e fecho de pasto, como na Lei Estadual nº 12.910/2012 – dispositivo declarado inconstitucional pelo STF em 2023[11]. A criação da CPI da Grilagem (1977-1981) e da CPI da Violência no Campo (1989) parecem ter sido as únicas exceções, embora seus resultados tenham sido muito aquém do que poderiam diante do volume de informações reunidas (Rosa, 2018).

O legado do Poder Judiciário neste contexto não é menos relevante e pode ser avaliado sob múltiplos aspectos. No que se refere às ações possessórias, somente em 2023 o "Poder Judiciário foi responsável por 50 despejos judiciais, que retiraram 5.065 famílias de áreas reivindicadas, e ameaçou ainda outras 21.894 de serem despejadas judicialmente" (CPT, 2023, p. 19). Sobre violência no campo, ainda segundo a CPT, entre 1985 e 2017, foram 1.904 pessoas assassinadas no Brasil em razão de 1.438 conflitos no campo; deste total, apenas 113 casos foram levados

[11] ADI STF 5783.

para julgamento (8%) e, dentre eles, apenas 31 mandantes foram condenados (CPT, 2018). Neste artigo, pretendemos destacar uma parte muito específica deste legado: o caos no registro público de imóveis rurais.

1.2 A gênese do *caos fundiário* no Brasil e na Bahia

Os povos indígenas podem, com razão, apontar a colonização portuguesa como a origem do *caos fundiário*. Araújo *et al*. (2006, p. 24) relembra que o Alvará Régio de 1º de abril de 1680 e as tentativas subsequentes de ordenamento da "ocupação territorial indígena serviram muito mais como uma forma de segregar os índios em espaços territoriais ínfimos, liberando grandes extensões de suas terras de ocupação tradicional para o processo de colonização".

Com efeito, as primeiras concessões de sesmarias pela coroa portuguesa não possuíam limites em sua dimensão. No século XVII, imensos latifúndios foram concedidos às dinastias de sertanistas como Garcia D'Ávila, da Casa da Torre, ou Antônio Guedes de Brito, da Casa da Ponte (Bandeira, 2000). Foram dois séculos de guerras de conquista e expansão de fazendas de gado pelos sertões da Bahia até chegar ao Piauí, Pernambuco e Minas Gerais. (Freire, 1998; Santos, 2017)

Prevalecia neste período "a tendência à concessão de sesmarias continentais, em terras pouco ou nada conhecidas, sem definição de área concedida e com delimitações muito amplas" (Santos, 2017, pg. 206). Treccani *et al*. (2012, p. 45) informam que

> Quando, a partir dos fins do século XVII, iniciaram os primeiros conflitos pela posse da terra, a coroa portuguesa, detentora do domínio sobre as terras brasileiras, baixou um sem número de leis, decretos, cartas régias, alvarás, provisões, resoluções e avisos para regulamentar o acesso à terra que, porém, não levavam na devida conta a realidade específica da colônia podendo ser consideradas como meras "ilusões gráficas". A aplicação confusa, e até mesmo o abuso pelo não cumprimento desta legislação, favoreceu a consolidação do atual caos fundiário.

Machado e Silva acentua que

> A extensão das terras concedidas devia condicionar-se à capacidade do beneficiário em aproveitá-las. Entretanto, a limitação imposta para a concessão de sesmarias não foi respeitada, vindo a constituir-se em causa de criação de latifúndios. Concedia-se terras indiscriminadamente a amigos e parentes, sem observar-se a condição de aproveitamento das terras expressa nas Ordenações. Todavia, mesmo que tal condição não estivesse clara, todas as Cartas de Doação eram regidas pelas Ordenações, onde o objetivo de aproveitar as terras era manifesto.

Felisbelo Freire (1998) reproduz uma carta de sesmaria que exemplifica esta situação. Ela foi concedida pelo Governo Geral da colônia para Antônio Guedes de Brito e Bernado Vieira Ravasco, com a seguinte redação (conforme original):

> Carta de 22 de agosto de 1663. Principiam na nascença do Itapicuru até o rio de S. Francisco e por elle acima tantas léguas, quantas ha da propria nascença do Itapicuru à do Paraguassu, vindo a cercar a nascença do Paraguassu, e della a do Itapicuru, com todos os mattos, pastos, enseadas, salinas, brejos e tudo o mais que dentro destas demarcações ficar. Reservar uma légua de terra para cada aldeia.

A área descrita abrange quase um terço do atual território da Bahia, incluindo toda a região Chapada Diamantina e a margem direita do curso médio do Rio São Francisco. Esta sesmaria foi anulada pelo Conselho Ultramarino em 1783, após décadas de reclamações diversas formalizadas por posseiros da Bahia, Piauí e Pernambuco. Na mesma decisão, foram anuladas outras semelhantes concedidas aos sertanistas a Francisco Dias D'Ávila, Francisco Barbosa Leão, Bernado Pereira Gago, Domingos Affonso Sertão, Francisco de Souza Fagundes. (Freire, 1998). Pesou ainda o fato de que essas sesmarias nunca foram confirmadas pelo "poder régio em Portugal, razão pela qual não existe sesmaria alguma confirmada (...) nas Chancelarias ou Registro Geral de Mercês, em Lisboa" (Alveal, 2012).

Sobre essas disputas, Márcia Motta (2009, pg. 55) frisa que elas "traziam para a cena principal da luta uma série de agentes sociais que – de uma forma ou de outra – questionavam antigos privilégios, criticavam os senhorios". Nas atuais controvérsias jurídicas sobre grandes propriedades no sertão baiano e nas zonas de fronteira, contudo, elas continuam sendo apontadas como fundamento alegado para reconhecimento das terras abrangidas enquanto particulares[12]. Em 1821, o regime de sesmarias é suspenso e nenhum outro é colocado no lugar para regular a ocupação da terra.

Este período se convencionou de chamar regime de posses e foi caracterizado pela ausência de controle sobre a ocupação das terras de domínio do império. Neste cenário, se "num primeiro momento, o posseiro, na figura do pequeno lavrador, surgia como uma grande ameaça ao regime de sesmaria (...), ao longo dos anos, este passou a se figurar no grande fazendeiro, fazendo assim com que muitos sesmeiros assumissem o papel de posseiros." (Cavalcante, 2005, p. 2)

[12] Identificamos com frequência este argumento nos casos de grilagem em larga escala que trataremos mais adiante e nas contestações de ações judiciais discriminatórias de terras.

Este regime vige até a promulgação da primeira Lei de Terras (Lei nº 601/1850), de caráter liberal. Ela institui a propriedade privada da terra e estabeleceu a compra como modo padrão de aquisição das terras públicas, na prática, impedindo o acesso de negros libertos com a perspectiva da abolição da escravidão[13]. Como frisa Clóvis Moura (2020, p. 107), um dos seus objetivos era "impossibilitar uma [futura] lei abolicionista radical que incluísse a doação pelo Estado de parcelas de gleba aos libertos".

Outro aspecto contraditório ao propalado espírito liberal da lei de terras é o fato dela reconhecer como legítimos os antigos títulos de sesmarias, desde que confirmadas, e abriu brechas para legitimação de ocupações feitas indiscriminadamente por fazendeiros entre 1822 e 1850. Prevalecia neste cenário uma "intensa dissociação entre propriedade e a exploração da terra" (Motta, 2009, p. 55), à qual pode ser atribuída a gênese do *caos fundiário*. Segundo Motta,

> (…) as tentativas do governo de imprimir uma lei que discriminasse as terras públicas das privadas e reconhecesse o direito dos pequenos posseiros seriam obstaculizadas pelas atuações de grandes fazendeiros que, ao arrepio da lei, continuaram a coagir os lavradores pobres, impedindo-os de deterem – por direito – as terras que haviam ocupado pelo sistema de posse.

Era evidente a grande resistência destas oligarquias agrárias para delimitar as áreas que ocupavam ou que tinham interesse de ocupar. Por outro lado, segundo Motta (2009, p. 93), se "(...) registrar implicava dar um primeiro passo para conseguir a legitimação e/ou revalidação das próprias terras por terceiros", por outro, era necessário que os "confrontantes também decidissem registrar as suas respectivas terras e, mais, de que eles o reconhecessem também como seu confrontante". As frequentes disputas entre oligarquias por terras e pelo poder político local dificultava, em muitos casos, esse reconhecimento. O resultado, como lembra Bueno e Reydon (2017, p. 73), é que

> Historicamente, o Brasil tratou de criar legislações e normas relativas aos temas de registro e cadastro (…) sem ter aplicado o princípio da especialidade, que exige a definição inequívoca e exata da propriedade a ser cadastrada e registrada. Observa-se que, no decorrer de sua história, o Brasil criou cadastros de terras e registros de imóveis com base em descrições precárias da propriedade, criando direitos inseguros e impossibilitando que a administração pública tivesse conhecimento do

[13] Ela foi aprovada pouco depois da Lei Eusébio de Queiroz (Lei Imperial nº 581/1850), que proibia definitivamente o tráfico de escravizados.

> território como um todo para gerí-lo, o que resultou em uma débil governança fundiária de terras, considerando os padrões internacionais.

Esta situação se prolonga e o impasse sobre demarcação não foi resolvido com a transferência das terras devolutas da União para os estados da federação, a partir da instauração da república e promulgação da sua primeira constituição, em 1891. Na Bahia, a Lei Estadual nº 183/1897 buscou ajustar seu processo de demarcação ao recém-criado sistema de Registro Torres[14] mas, assim como a lei de terras do império, ele também não foi bem-sucedido em seus objetivos declarados. Os prazos estabelecidos na lei estadual para regularização de ocupações foram sucessivamente adiados até o início da década de 30, sem que houvesse significativa alteração neste quadro.

Quando foi editado o Decreto Federal nº 4.857, de 9/11/1939[15], que institui novas regras para registro de imóveis, foi estabelecido um sistema de registro transcrição com base em um indicador de ordem pessoal, ou seja, havia mais informações sobre o proprietário do que sobre o imóvel, especialmente no que se refere à sua dimensão e delimitação. O Decreto-Lei nº 9.760/1946, que regulamentou as ações discriminatórias de terras públicas, também não foi suficiente visto que se fazia necessária a ação de um órgão de terras bem estruturado e orçamento condizente, o que não parecia estar ao alcance ou ser do interesse dos sucessivos governos.

Em pesquisas anteriores (Aguiar *et al*., 2021), constatamos que mais do que "braças", "légua quadrada", "tarefa" ou "hectare", na realidade baiana os primeiros registros de terras a partir do sistema de transcrição registram um valor monetário no campo destinado à dimensão do imóvel, ou seja, comprava-se e vendia-se "cruzeiros" ou "mil réis" de posses de terras, como constam em antigos contratos. Uma oportunidade perdida para auditar estes registros foi a transição do sistema de transcrição com indicador pessoal para o sistema de matrículas, que tem como marcador principal a individualização dos imóveis, com a vigência da atual Lei de Registros Públicos (Lei Federal nº 6.015/1973). Contudo, no caso da Bahia (mas não apenas), verificamos que o poder judiciário não estabeleceu um controle eficaz sobre os cartórios neste processo.

Não foram observados os métodos e critérios mínimos estabelecidos pela nova lei, segundo a qual somente seria possível a abertura da primeira matrícula caso o título ou registro que indicasse o destaque do patrimônio público (princípio da continuidade) e a correta delimitação (princípio da especialidade). Com os

[14] Decreto Federal nº 451-B, de 31/05/1890.

[15] Modificado pelo Decreto Federal nº 5.718, de 26/12/1940, que introduziu novas modalidades de registro.

cartórios de registros de imóveis sob controle hereditário de famílias vinculadas às oligarquias agrárias locais, os registros de transcrição foram trazidos para o novo sistema com os mesmos vícios que já possuíam. Esta circunstância foi a principal brecha que viabilizou a primeira onda de apropriação ilegal formal em larga na abertura das fronteiras agrícolas (1970-1980).

O *caos fundiário* instalado neste contexto, em vez de se constituir como um obstáculo em razão da insegurança jurídica dos registros, se tornou absolutamente funcional para que os grupos pioneiros das fronteiras agrícolas incorporassem grandes volumes de terras públicas sem a verificação dos critérios constitucionais. Entre estratégias sofisticadas e grotescas, corromperam agentes do sistema de justiça e instituíram grupos operadores, organizações criminosas complexas com a finalidade exclusiva de operacionalizar a grilagem de terras.

Olhando mais de perto como isso ocorreu, podemos compreender melhor como estabeleceram as suas estratégias e qual o papel exercido pelo poder judiciário e sistema de justiça na Bahia. Proponho, para isso, um recorte espacial na região oeste da Bahia, zona pioneira e mais consolidada da fronteira agrícola inserida no PDA Matopiba. Em outro recorte mais adiante, dirijo o olhar para a sub-região da Bacia do Rio Corrente. O período compreendido na análise é de 1966 a 2023, dentro do qual identifico seguidas ondas de apropriação ilegal de terras.

2 O Poder Judiciário e os conflitos no campo: o caso do oeste da Bahia

Em 1980, no segundo governo de Antônio Carlos Magalhães (1979-1983), a Fundação Centro de Planejamento da Bahia (CEPA/CEPLAB[16]) formulou um "Programa de Ocupação Econômica do Oeste". Em entrevista recente o seu diretor na época, Waldeck Ornelas[17], afirma que esteve pela primeira vez no Vale do São Francisco em 1974, quando chegou à conclusão de que "aquela vastidão de terras situadas mais a oeste, onde não havia cidades (…), os 'gerais'", (…) não servia para nada; apenas para soltar o gado, quando a seca apertava no vale." (Ornelas, 2024)

Esta visão superficial e enviesada sobre o sistema de ocupação da terra característico dos grupos geraizeiros e fechos de pasto na região (ACCFC, 2017) parecia ignorar o peso dele para a economia local e regional, incluindo comércio

[16] Órgão antecessor da atual Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia (SEI-BA), vinculada à Secretaria de Planejamento.

[17] Quadro técnico e histórico do *carlismo*, foi senador da república e ministro no governo FHC no período entre 1995 e 2002.

com o estado de Goiás. A estimativa do STR de Correntina-Ba é que somente nas pastagens naturais dos chapadões do Rio Corrente havia cerca de 100.000 bovinos criados em comum (STR, 1982, p. 2). Como descreve Sobrinho (2020, p. 179-180)

> Costumeiramente o rebanho permanece nas pastagens formadas durante a estação chuvosa, e na estação seca é deslocado para as áreas de soltas, assim chamadas quando próximas das áreas de sítio, e para os fechos de gerais, áreas distantes, à montante, nos médios e altos vales dos rios. Tanto nas soltas como nos fechos de gerais, os criadores soltam seus rebanhos misturados nas terras livres (devolutas), caracterizando, pois, o uso comum da terra. (grifos no original)

Menosprezar a ocupação tradicional, por um lado, servia ao propósito de rebaixamento dos direitos que decorrem dela, especialmente a preferência que estes grupos deveriam ter em caso de arrecadação e destinação daquelas terras devolutas; por outro, ao sugerir que havia ali um vazio demográfico, justificava a existência de um "programa de ocupação econômica" por grupos, empresas e capitais vindos de fora do estado.

Neste contexto, encontramos um conjunto de processos judiciais que revelam a apropriação ilegal de 8,3Mha no oeste da Bahia. Se consideramos que cerca de 20% delas tiveram registro cancelado, é um dado relativamente compatível com a dimensão estimada no Censo Agropecuário do IBGE (7,9Mha). A brecha na transição do sistema no registro imobiliário permitiu, em suma, que estes grupos pioneiros se desviassem de obstáculos jurídicos intransponíveis, a exemplo da vedação constitucional da concessão de terras públicas para particulares com área acima de 3.000ha sem autorização do Senado Federal[18].

Este desvio foi pavimentado por um conjunto de ações que envolveu magistrados, oficiais de cartórios, promotores(as), advogados(as), oficiais militares, deputados, senadores, estrangeiros (pessoas físicas e jurídicas). É neste sentido que, em termos conceituais, oponho a grilagem individual, simples e corriqueira, prática tradicional das oligarquias agrárias brasileiras desde o período colonial, ao que denomino aqui de grilagem complexa, operacionalizada por organizações criminosas bem estruturadas, com divisão de tarefas e financiadores capitalizados, bem posicionados no campo institucional, social e político. Ela foi impulsionada pelo processo de reprodução ampliada do capital a nível global (Fernandes *et al*., 2019). Como aponta Santos (2008, p. 80),

> A ocupação dos cerrados baianos foi um movimento que apresentou, desde o seu primeiro momento, características pouco civilizatórias,

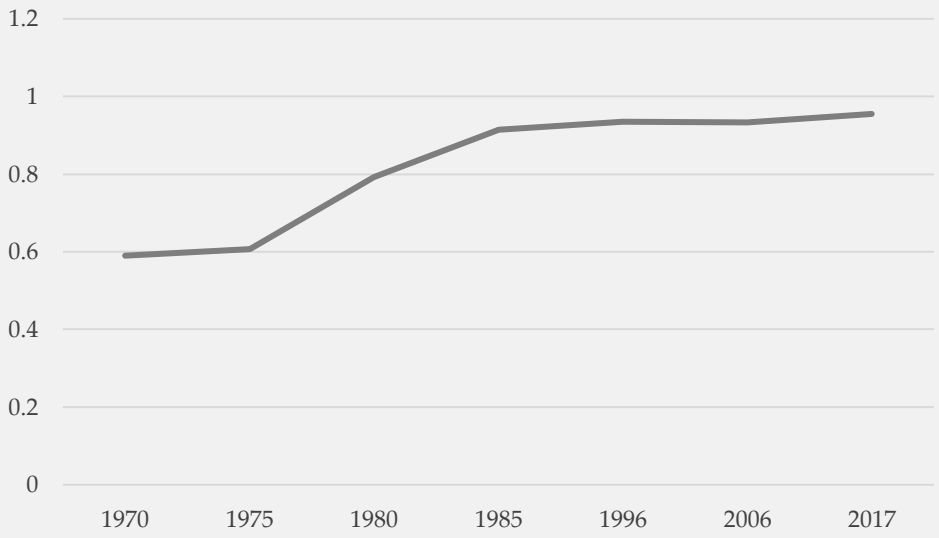
[18] Art. 171, parágrafo único, da Constituição de 1969.

> parciais e excludentes. Primeiro, foi pouco civilizatória porque a forma de apropriação do território habitado ocorreu, em um primeiro momento, pela grilagem de terras, legitimada pela execução das políticas públicas de regularização fundiária que manteve uma estrutura de propriedade extremamente desigual.

O Censo Agropecuário do IBGE aponta que entre 1970 e 1980, 6,2Mha foram incorporadas formalmente como terras particulares na região oeste da Bahia, o que representa 80% do total do estado (Leal Ivo, 1984). Nos chapadões da Bacia do Rio Corrente, localizados nos municípios de Correntina-Ba e Jaborandi-Ba[19], essa dimensão foi de 808.657ha. Nesta mesma área, os estabelecimentos acima de 1.000ha, que ocupavam 81.188ha em 1970, passaram a 327.628ha em 1975, e 648.076ha em 1980 – aumento de 8 vezes, reitere-se, sem que nenhuma política de arrecadação de terras públicas devolutas estivesse em curso.

Com 3,4Mha e uma população atualmente estimada em 365.832 pessoas (Maia *et al*., 2022), a Bacia do Rio Corrente constituiu um dos "distritos florestais" criados pelo governo do estado, com projetos instalados a partir de 1980. Como visto no Mapa 1, os dois maiores municípios da bacia possuem um índice de concentração "muito forte a absoluta", mas nem sempre foi assim. No gráfico abaixo, podemos notar o crescimento da concentração fundiária no município a partir da abertura da fronteira agrícola:

Figura 4. Concentração fundiária – Correntina (1970-2017) (Indice de Gini)



Fonte de Dados: Caderno de Conflitos (CPT). Elaboração própria.

[19] O município de Jaborandi-Ba foi emancipado de Correntina-Ba em 1985.

Confirmando a tendência geral do estado, esse processo de concentração de terras resultou em mais conflitos fundiários. O município de Correntina (Ba) se destacou neste cenário e, não por acaso, é o recordista de conflitos em todo o Estado da Bahia: 41 ocorrências no intervalo de 31 anos, segundo dados da CPT (Porto-Gonçalves e Chagas, 2019). Atualmente, cerca de 40 grupos de fechos de pasto conseguiram manter total ou parcialmente o controle sobre seus territórios, numa área de aproximadamente 370.000ha, embora nenhum deles tenha sido titulado. Estas áreas de manejo comunitário são os principais remanescentes de Cerrado no entorno dos chapadões do Rio Corrente.

Segundo dados do Inpe/Prodes, sistematizados por Aguiar *et al*. (2021), no ano 2000 havia 639.520ha desmatados, dimensão que alcança 1,5Mha em 2020; portanto, houve maior desmatamento no período 2000-2020 (880.721ha) do que em todo o período anterior. Esses dados demonstram que a região seguiu a tendência geral do estado – a apropriação ilegal física da fronteira somente se consolidou no segundo superciclo das commodities (2002-2012).

2.1 Inventando nos inventários: três casos e um método

A reconstituição genealógica da grilagem de terras exigiu outra distinção metodológica (Aatr, 2017, p. 59). Dentro da categoria da apropriação ilegal formal, propomos a distinção entre apropriação ilegal formal quanto à origem do título e/ou registro de terras, e a apropriação ilegal formal quanto à dimensão da área. Isto porque identificamos fraudes tanto no destaque da cadeia sucessória quanto na ampliação ilegal da sua área original (Aatr, 2017; Aguiar *et al*., 2021).

Em linhas gerais, constatamos que na região oeste da Bahia a principal indicação de origem inicial da cadeia sucessória de títulos de imóveis rurais ilegalmente apropriados tem origem em ações judiciais de inventário (Aatr, 2017; Aguiar *et al*., 2021). Este método, que alcunhamos de inventando nos inventários, parece ter se generalizado entre os grupos pioneiros da grilagem em todo o Matopiba. Eles adquiriam de modo fraudulento supostos direitos hereditários de antigos posseiros e atribuíam a estas partes ideais de posses em comum demarcações arbitrárias, por meio de fraudes grosseiras ou ações judiciais de retificação de área.

Um *modus operandi* semelhante foi registrado em terras de uso comum ocupadas por geraizeiros no norte de Minas Gerais (Costa, 2020) e no sul do Piauí (Aguiar *et al*., 2021), com a diferença que em ambos os casos foram utilizadas ações de demarcação entre particulares para transformar registros de posse em registros de propriedade. Apenas na comarca de Grão Mongol-Mg, 1Mha foram apropriados com área distribuída em 13 imóveis rurais (Costa, 2020, p. 247). Para ilustrar o

modo como essa dinâmica ocorreu na Bahia, descreverei brevemente três casos referenciais: o caso que denominarei aqui de "Pond-McRoy-Mabrini & Co", o caso da Bacia do Rio Corrente e o caso dos imóveis vinculados à "Operação Faroeste" (2019).

Nas ações judiciais que verificamos, o primeiro registro do uso desta estratégia foi no caso "Pond-McRoy-Mabrini & Co", em 1966. Neste ano, um grupo heterodoxo liderado pelos estadunidenses Bruce Wallace Pond, Lyn McRoy e a empresa Mabrini & Co, se apropriaram formalmente de 5,6Mha em diversos municípios da região oeste da Bahia (Oliveira, 2017, p. 9), utilizando-se de sentenças em ações de inventário. O grupo operador da grilagem foi integrado pelo egípcio Ary Nacfour, pelos italianos Alberto Nicola Vitali e Vitor Sampaolo, além de João José de Santana, marido da oficial do Cartório do Registro de Imóveis de Cotegipe (Ba), origem apontada dos registros. Um setor político era integrado pelos ex-deputados goianos Gerson de Castro Costa, Luiz da Costa Araújo Bronzeado e pelo ex-senador, também por Goiás, Saulo Ramos.

O grupo falsificou registros paroquiais em nome de pessoas já falecidas no antigo cartório de Campo Largo, em Cotegipe (Ba). A partir de fraudes, cooptações e coação dos supostos herdeiros, adquiriam "direitos possessórios" vinculados aos "quinhões de herança" destes registros. Falsificando certidões de óbito, procurações e contratos de compra e venda, interpuseram dezenas de ações judiciais de inventário na comarca de Damianópolis (Go), próximo da divisa com a Bahia, onde o magistrado local, Iraci Rezende, que fazia parte do esquema, assinou as sentenças na qual reconhecia a legitimidade dos títulos, divididos entre 54 fazendas com dimensões superlativas, arrolados arbitrariamente nas sentenças.

Em apenas um dos imóveis, inventado em Santa Rita de Cássia (Ba), a dimensão do registro alcançou a dimensão de 1.084.160ha. Em 1967, o esquema foi descoberto pela Polícia Federal e, com a ampla repercussão, o caso foi alvo da CPI da Aquisição de Terras por Estrangeiros (1968) (Oliveira, 2017, p. 9). O ministério público de Goiás propôs ação penal[20] contra o grupo e houve condenação pelo pleno do Tribunal de Justiça de Goiás. Uma parte do grupo operador foi condenado a diferentes penas, incluindo o juiz Iraci Rezende.

As ações criminais e seus anexos foram remetidos para o Estado da Bahia, para que fossem tomadas as providências necessárias para recuperar as terras públicas estaduais apropriadas ilegalmente. Em 1973, a procuradoria-geral do estado (PGE) ingressou com ações reivindicatórias com pedido de anulação das transcrições nas

[20] Ação Penal TJ-GO nº 44/1977.

comarcas de São Desidério-Ba e Correntina-Ba. No primeiro caso, o Tribunal de Justiça da Bahia reconheceu a nulidade dos registros em 1981, anulando cerca de 2,2Mha; no segundo caso, que envolve 3,4Mha, a ação reivindicatória[21] está em trâmite há exatos 51 anos na vara cível da comarca de São Desidério-Ba, sem que tenha sido prolatada sentença de mérito.

As providências não foram suficientes para a desarticulação total da organização criminosa. Em 1979, o Relatório da Repressão Política no Campo – Brasil (1962-1985) registrou em Correntina-Ba o assassinato do lavrador Anísio Pereira de Souza, na localidade de "Dois Rios" (Carneiro, 2011), onde estaria localizado um dos registros com origem naqueles inventários. Segundo consta, após resistir ao assédio e ameaças, ele foi morto por três pistoleiros que "confessaram ligações com fazendeiros goianos e três norte-americanos denunciados como grileiros: Marion Mackey, Charles Bradley e George Hommel", que são os controladores da empresa Mabrini & Co (Rosa, 2018, p. 9).

Um outro caso de relevância equivalente foi a mega grilagem operacionalizada entre 1976 e 1980 na Bacia do Rio Corrente. Neste período, grupos pioneiros da grilagem atuaram na captura ilegal de terras para empresas de monocultivo de árvores de Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco, especialmente. Em 1980, identificamos a apropriação ilegal formal de 1.486.592ha nos municípios de Correntina-Ba e Jaborandi-Ba, o que corresponde à cerca de 30% da área total da Bacia do Rio Corrente[22].

Este mapeamento foi realizado a partir da sistematização de informações e documentos que constam em 19 ações judiciais de retificação de área, além de outros processos relacionados e fontes já mencionadas. Elas são parte do conjunto maior de 41 ações idênticas que tramitaram de forma absolutamente ilegal no ano de 1980, na Comarca de Correntina-Ba. Nossa análise, portanto, se restringiu a 45% dos processos encontrados. No processo da apropriação formal, foram atribuídas novas dimensões e limites para 11 registros de transcrição de terras no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) de Santa Maria da Vitória-Ba e Correntina-Ba, todas com origem em "fazendas fantasmas" supostamente listadas em 7 ações judiciais de inventário.

Um único juiz, Fernando de Souza Castro, com passagem meteórica pela Comarca de Correntina-Ba, assinou estas sentenças de retificação, em 1980. Em apenas um dos registros, cujo titular era um pequeno criador, o valor de "CR$ 106,00 (cento e

[21] Ação Reivindicatória n.° 0000255-17.2009.805.0231.

[22] Pesquisa desenvolvida com equipe e consultores(as) da AATR-Ba.

seis cruzeiros) de terras" foi convertido em 599.105ha. Cinco anos depois, em 1985, diante da pressão popular e de requerimentos da CPI da Grilagem de Terras na Assembleia Legislativa estadual (Rosa, 2018), parte das sentenças proferidas nestas ações foram alvo de apelações do Ministério Público Estadual, nas quais foi imediatamente determinado o bloqueio judicial das transcrições e matrículas envolvidas. Esta ordem, contudo, foi solenemente ignorada pelos oficiais do cartório de registro de imóveis de Correntina-Ba e Santa Maria da Vitória-Ba.

Dentre as 19 ações analisadas, 14 foram alvo destas apelações – a maior parte delas ainda em tramitação, quatro décadas depois. Estes casos não possuem apenas uma relevância de caráter histórico. As fraudes realizadas, especialmente em relação ao segundo caso, ainda estão na base dos conflitos fundiários da Bacia do Rio Corrente (Aguiar *et al*., 2021), dado que constituem a origem dos registros de imóveis reivindicados por empresas nacionais e estrangeiras do agronegócio, o que motiva um forte lobby de associações de classe do setor para manutenção das matrículas desdobradas.

O mesmo ocorre com outros conflitos notórios na região que, com poucas variações, utilizaram-se deste mesmo método para fraude na origem (ações de inventário) e na dimensão (retificações fraudulentas de área). Podemos mencionar o caso da "Faz. Estrondo" (444.306ha) e "Faz. Santa Maria" (139.143ha), em Formosa do Rio Preto-Ba, listados pelo INCRA no "Livro Branco da Grilagem" (Brasil, 1999); da "Faz. Cristo Rei" (229.867ha), em Barra-Ba (Aatr, 2017, p. 14), operacionalizado por um promotor de justiça; da "Faz. Boqueirão" (70.431ha), na região dos Baixões, em Mansidão-Ba (Aatr, 2017, p. 24), e "Faz. Caracol" (107.000ha), em Cotegipe-Ba, ambas posteriormente adquiridas pelo fundo de pensão HMC-Havard (Aatr *et al*., 2020). Existem outros, mas apenas a soma destes casos alcança a dimensão de quase 1Mha.

Olhando em perspectiva, portanto, notamos que as circunstâncias que levaram à deflagração da chamada "Operação Faroeste", em novembro de 2019, um dos casos com maior repercussão recente envolvendo corrupção judiciária e grilagem de terras, não foi um raio em céu azul. Esta operação revelou um esquema de compra e venda de decisões judiciais relacionadas à disputa por terras em cerca de 800.000ha, que engloba a "Faz. Estrondo" e um grupo de fazendas na chapada conhecida como "Coaceral", ambas no município de Formosa do Rio Preto-Ba.

Em sua primeira fase, a operação teve por consequência imediata o afastamento do então presidente do Tribunal de Justiça da Bahia, Gesivaldo Nascimento Britto, quatro desembargadores e três juízes, além da prisão de outras oito pessoas, dentre elas, a desembargadora e ex-presidente do TJ-BA, Maria do Socorro Barreto

Santiago, além de empresários, advogados e servidores públicos. O juiz da comarca, Sérgio Humberto de Quadros Sampaio também foi preso (MPF, 2019).

No caso da "Coaceral", mais visibilizado, a narrativa predominante nos meios de comunicação foi que a operação desbaratou um esquema estruturado de compra e venda de decisões judiciais, em primeira e segunda instância, articulado por um indivíduo chamado Adailton Maturino, que se apresentava como Cônsul de Guiné Bissau na Bahia, mas que não exercia e jamais teria sido nomeado para este cargo – tratava-se de um falsário. O beneficiário do esquema seria um outro indivíduo, José Valter Dias e sua empresa JJF Holding, que segundo informações da imprensa, tinha a profissão de borracheiro e origem humilde, e seu objetivo seria achacar produtores rurais, tratados como vítimas do esquema.

Se consideramos apenas o aspecto fundiário, negligenciado tanto na cobertura midiática quanto pela ação da PF e MPF, a situação não é tão simplória. O grupo do "falso consul" e do "borracheiro" alega a titularidade das matrículas nº 1036 e 1037, do CRI de Formosa do Rio Preto-Ba, com origem em supostas posses em comum no inventário de Delfino Ribeiro Barros (1983), cujos herdeiros teriam cedido suas "partes ideais" para José Valter Dias.

O grupo vinculado à Associação dos Produtores Rurais da Chapada das Mangabeiras (Aprochama), de outro lado, apresenta como origem dos seus imóveis as matrículas nº 726 e 727, do CRI de Formosa do Rio Preto-Ba, com origem em posses arroladas no inventário de Suzano Ribeiro de Souza, que teria falecido no ano de 1894 e deixado centenas de milhares de hectares de terras para os sucessores, de quem o grupo pioneiro teria adquirido por meio de cessões de herança[23].

Em ambos os casos, não é apontada a origem anterior das posses listadas no inventário, não há destaque do patrimônio público. Uma disputa judicial[24] semelhante é travada há três décadas entre as empresas controladoras da "Faz. Estrondo" e o grupo De Castro Empreendimentos Ltda, com ambos se apoiando em títulos com origem em sentenças de inventário e cessões de herança que não são constitutivos de direitos de propriedade.

Nos chapadões do São Francisco, onde estão localizados estes conflitos, nunca houve destaque do patrimônio, seja por meio de sesmarias confirmadas ou legitimações de posse que cumprissem os requisitos da Lei nº 801/1850 e tenham

[23] Reclamação nº 55735/2022 no Supremo Tribunal Federal (STF).
[24] Ação Reivindicatória nº 0000047-86.1995.8.05.0081, comarca de Formosa do Rio Preto-Ba.

seguido os ritos de demarcação previstos no Regulamento nº 1.318/1854[25]. Para configuração do destaque do patrimônio ao particular restariam duas alternativas apenas: a apresentação de títulos de terras concedidos pelo governo do estado (1897-atual), em suas diferentes modalidades, ou sentenças de usucapião que fossem anteriores ao Código Civil de 1916, período no qual era permitido usucapir terras públicas.

Neste cenário, a segurança jurídica pretendida pelo registro público de imóveis depende fundamentalmente do oficial delegatário ou, mais precisamente, dos ritos cotidianos que são estabelecidos para o cumprimento das exigências do princípio da especialidade e da continuidade dos registros[26]. A prática dos cartórios da região, contudo, foram em sentido contrário. O Relatório Final da CPI da Grilagem de Terras na Alba (1977-1981) constatou que

> na Comarca de Angical, a tabeliã de notas daquele município passava escrituras públicas de compra e venda de terras sem observar as normas legais a serem seguidas. No município de Barreiras, o tabelião de notas do 1º ofício da Comarca aumentou a quantidade de terras adquiridas pelo proprietário da Granvale. No dia 12/01/1979, o Diário Oficial da Justiça divulgou que esse tabelião foi indiciado por crime e que o mesmo confessara o seu erro; no entanto, alegara ser um erro de escrita "ao lavrar a declaração de efeito meramente enunciativo em desacordo com a área". No município de São Desidério e Cafarnaum também ocorreram denúncias de má conduta dos cartórios. (Rosa, 2018. p. 12)

Não encontramos informações sobre os possíveis desdobramentos destas denúncias formais, mas, evidentemente, não foram capazes de resolver o problema crônico da corrupção nos cartórios de registros de imóveis da região. Em Correntina-Ba, por exemplo, o então oficial do CRI, Evandro Filardi Alves, não apenas se recusou a cumprir a ordem de bloqueio (1985) das matrículas abertas em razão das sentenças ilegais de Fernando de Souza Castro, como também registrou em proveito próprio, em 1994, uma área de terras com cerca 25.000ha[27], com origem em supostas posses listadas em ação de inventário, sem indicação de dimensão e de localização, mas que foram sobrepostas ao fecho de pasto de Capão do Modesto.

[25] Durante todo o período colonial, não foram concedidas sesmarias com áreas que incluíssem o planalto dos Chapadões do Rio São Francisco, que corresponde ao *extremo oeste* da Bahia (Santos, 2017, p. 31 e 197), zona pioneira da fronteira agrícola.

[26] Respectivamente, art. 176, §1º, "a" e art. 195 da Lei Federal nº 6.015/1973.

[27] Matrículas nº 3814 e 3815, do CRI de Correntina-Ba.

2.2 Iniciativas e obstáculos ao enfrentamento à grilagem de terras nos conflitos no campo

Nos casos abordados, os obstáculos ao trâmite de ações judiciais que visam a anulação de registros ilegais de terras revelam um certo padrão de atuação dos órgãos do sistema de justiça na Bahia. A anulação de boa parte da grilagem operacionalizada pelo grupo estadunidense "Pond-McRoy-Mabrini & Co" (1966), ainda depende do julgamento em primeira instância de uma ação reivindicatória movida pelo Estado da Bahia em 1973, ou seja, há 51 anos; em relação às sentenças do juiz Fernando de Souza Castro (1980), em Correntina-Ba, como visto, foram interpostas diversas apelações pelo Ministério Público Estadual, em 1985, diante da pressão popular e do encaminhamento formal (Rosa, 2018, p. 13) do relatório final da CPI da Grilagem de Terras da Alba (1977-1981) – a maioria pendente de julgamento, 40 anos depois.

A CPI e o órgão estadual de terras (Interba), "também criaram um grupo de trabalho para atuarem conjuntamente em alguns municípios considerados 'polos da grilagem', tais como São Desidério, Barra, Iaçu, Sento Sé, Correntina, Santa Maria da Vitória e Casa Nova" (Rosa, 2018, p. 14), sobre o qual não encontramos nenhum documento ou informação sobre seus trabalhos, conclusões e desdobramentos. A longa duração dos conflitos, a ausência de arrecadação e destinação das áreas de manejo de fecho de pasto e a vigência atual dos registros de terras nos casos referenciados indicam que não houve êxito nesta iniciativa.

Mais recentemente, em 2014, o Conselho Nacional de Justiça abriu um procedimento de apuração sobre a demora no trâmite da ação reivindicatória do caso "Pond-McRoy-Mabrini & Co"; contudo, após um simples despacho do juiz substituto na comarca, relacionado ao valor da causa, o relator considerou que não havia mais justificativa para seguir com o procedimento e promoveu seu arquivamento[28]. No caso das apelações do MPE nas ações de retificação de área não houve nenhum monitoramento das causas da tramitação atípica, seja pelo CNJ, pela Corregedoria de Justiça do TJ-BA e pelo próprio autor da ação, que também atua como fiscal da lei.

Não houve articulação institucional entre Estado da Bahia (PGE) e MPE para enfrentamento da situação, dada a competência comum entre eles para a defesa do patrimônio público e dos direitos dos posseiros e comunidades tradicionais envolvidas. As famílias e comunidades prejudicadas com a grilagem sequer foram

[28] Pedido de Providências CNJ nº 0003472-19.2012.2.00.0000.

mencionadas nos processos, embora tenham entregado documentos e prestado depoimentos na CPI da Alba (1977-1981).

Embora a morosidade seja um problema crônico do poder judiciário brasileiro, parece haver algo muito particular nas ações vinculadas aos conflitos no campo, sejam relativas à propriedade, à posse, à tutela ambiental ou aos crimes a eles correlatos. A ausência de juízes titulares em comarcas, embora não justifique a situação como um todo, pode ser um fator considerado, especialmente no período entre 2010-2020. Esta precariedade estrutural, aliás, demonstrou sua funcionalidade para a organização criminosa desbaratada pela "Operação Faroeste" (2019), na medida em que abria margem para que juízes do grupo fossem indicados como substitutos em comarcas consideradas estratégicas. O caso do ex-juiz Sérgio Humberto Quadros Sampaio, um dos pivôs do esquema segundo a PF e MPF, é emblemático.

Em 2017, dois anos antes da deflagração da operação, estudo publicado pela AATR (Aatr, 2017, p. 28) revelou que em sua passagem como juiz substituto pela comarca de Gentio do Ouro-Ba, ele foi o artífice de uma "fábrica de ações de usucapião" que tramitaram "em tempo recorde, sem sequer haver realização de audiência" (Aatr, 2017, p. 28), onde havia interesse de empresas de geração de energia eólica que se instalaram na região. Nomeado substituto para a comarca de Barra-Ba, no médio São Francisco, ele tensionou para que fosse homologado um acordo em uma ação judicial discriminatória aberta para titulação de fundos de pasto da região dos Baixões, município de Mansidão-Ba. A empresa beneficiária era controlada pelo fundo de pensão HMC (Aatr *et al*., 2020), vinculado aos professores da Universidade de Havard, nos EUA – seriam legalizados 42.632ha.

Nas ações judiciais analisadas no caso da grilagem da Bacia do Rio Corrente, os chamados "acordos amigáveis" entre grileiros que disputam uma mesma área foram em grande número, sobrepondo certamente as decisões de mérito proferidas. Sem que o Estado da Bahia fosse chamado a opinar sobre a possibilidade de incidência de terras devolutas, esses acordos eram homologados mesmo que os títulos e registros alegados por ambos não possuíssem origem regular.

Nas ações discriminatórias judiciais, a mobilização de réus em por acordos ocorre, em geral, quando há bloqueio das matrículas envolvidas. Estes acordos, todavia, pelas dimensões superlativas envolvidas, esbarram na limitação constitucional de

2.500ha para destinação de terras públicas para particulares sem autorização do Congresso Nacional – além de burlar a preferência dos reais ocupantes das terras[29].

Ao analisarmos a tramitação das 09 (nove) ações discriminatórias judiciais ou anulatórias que o Estado da Bahia ingressou na região oeste, verificamos dificuldades crônicas para que elas cheguem a um desfecho adequado em tempo razoável. No quadro abaixo, observamos que nenhuma delas chegou à decisão de mérito, após anos ou décadas de tramitação.

Ações Judiciais Discriminatória do Oeste da Bahia						
Número	**Município**	**Gleba**	**Réus**	**Ano**	**Grupo**	**Sentença**
0000255-17.2009.8.05.0231	São Desidério	Indefinida (5,8Mha)	Manoel Berilo Gomes Dias e Outros (Pond-McRoy-Mabrini & Co)	1973	-	Não
0000121-88.2009.8.05.0069	Correntina	Gleba Arrojelândia (6.830ha)	Planta 7 S.A. Empreendimentos Rurais	2009	Fecho de Pasto	Não
0000615-38.2011.8.05.0018	Barra	Estrela do Oeste (736ha)	Associação Estrela do Oeste e Outros	2011	Posseiros	Extinção p/ abandono
0000616-23.2011.8.05.0018	Barra	Brejo Seco (4.309ha)	Associação dos Produtores ruais de Brejo seco e outros	2011	Quilombo	Não
0000822-37.2011.805.0018	Barra	Boqueirão (70.431ha)	Pró-Flora Agroindustrial Ltda. e Outros	2011	Fundo de Pasto	Não
0000641-31.2011.8.05.0246	Serra Dourada	Brejolândia (22.409ha)	Granvale s/a e Outros	2011	Posseiros	Não
0002314-94.2012.8.05.0223	Santa Maria da Vitória	Jacurutu (30.927ha)	Maria do Socorro Sobral Santos e Outros	2012	Fecho de Pasto	Não
0000541-13.2013.8.05.0018	Barra	Morro de Cima (5.490)	Acácio Luiz da Silva e Outros	2013	Posseiros	Não
0000867-43.2015.8.05.0069	Correntina	Salto (3.205ha)	Agropecuária Três Esses Ltda. e Outros	2015	Fecho de Pasto	Não
8000121-33.2017.8.05.0016	Baianópolis	Porteira de Santa Cruz (s/ área def.)	Luciene Gonçalves e Outros	2017	Posseiros da "larga"[30]	Não
8000260-80.2018.8.05.0070	Cotegipe	Campo Largo (107.087ha)	Caracol Agropecuária Ltda. e Outros	2018	Posseiros	Não
8000499-51.2018.8.05.0081	Formosa do Rio Preto	Alto Rio Preto (444.306ha)	Cia. Melhoramentos do Oeste e Outros	2018	Geraizeiros	Não
8001328-29.2022.8.05.0069	Correntina	Capão do Modesto (11.264ha)	Agrícola Xingu S/A e outros	2022	Fecho de Pasto	Não
8000165-77.2023.8.05.0069	Correntina	Vereda da Felicidade (28.118ha)	Tellus Bahia Propriedades Agricolas Ltda e outros	2023	Fecho de Pasto	Não

[29] Art. 188, parágrafo único.

[30] Um dos nomes tradicionais de terras de uso comum na região oeste.

Estas ações, com exceção da ação reivindicatória relacionada ao caso "Pond-McRoy-Mabrini & Co", foram interpostas nos últimos 15 anos após intensa pressão dos movimentos sociais, comunidades e/ou posseiros, diante da gravidade e repercussão social alcançada pelos conflitos nos quais se viram envolvidos. Entre os problemas mais comuns em sua tramitação identificamos:

a) Inobservância geral do regramento específico estabelecido pela Lei Federal nº 6.383/1976;
b) Dificuldades na citação pessoal do polo passivo, em alguns casos, em razão de endereços com dados insuficientes ou falsos;
c) Ausência ou morosidade na publicação do Edital de citação;
d) Desvio de foco com debates relacionados ao valor da causa ou gratuidade da justiça, emperrando o curso regular do processo;
e) Entendimento equivocado de magistrados acerca do ônus da prova ao particular e do interesse de agir do estado, que decorrem disposições expressas da Lei Federal nº 6.383/1976;
f) Controvérsias acerca de perícia judicial e sobre os valores determinados como honorários;
g) Ausência de decisões de bloqueio favorecem o desmembramento e/ou transferência da titularidade das matrículas para terceiros que não integram a ação, dificultando o seu trâmite;
h) Desmatamento e instalação de benfeitorias nas áreas discriminadas em observar as vedações contidas no art. 24 da Lei Federal nº 6.383/1976;
i) Ausência de suspensão do trâmite de ações possessórias ou dominiais que possuem relação com a área discriminada (art. 23 da Lei Federal nº 6.383/1976), gerando decisões conflitantes ou contraditórias;
j) Ausência de pedidos e de decisões de proteção da posse exercida por grupos ou povos e comunidades tradicionais demandantes da ação;
k) Ausência de impulsionamento da ação e sucessivos requerimentos de prorrogação de prazos pela parte autora, no caso, o Estado da Bahia, representado pela PGE e que, por sua vez, deve receber os subsídios necessários pelo órgão estadual fundiário, no caso, a SDA;
l) Ausência de intervenção qualificada do Ministério Público Estadual, dado que se trata de litígios coletivos pela posse e propriedade da terra (art. 178, III do CPC);
m) Ausência de defesa qualificada dos posseiros e/ou povos e comunidades tradicionais demandantes, atribuição que não tem sido cumprida pela

Defensoria Pública do Estado (DPE) mesmo em casos em que envolvem fundos e fechos de pasto e quilombos, como determinado pelo art. 4º, § 1º da Lei Estadual nº 12.910/2013.

Esta lista exemplificativa demonstra que a resolução destes conflitos com desfecho justo e tempo razoável demandaria uma força tarefa que extrapola as atribuições e possibilidades à disposição do Poder Judiciário, embora sua responsabilidade neste quadro não seja menor. Mesmo após a digitalização do acervo de processos judiciais, dos cartórios, dos cadastros digitais fundiários e ambientais, não existem estudos ou dados sistematizados por órgãos do sistema de justiça que possam contribuir para que soluções práticas e realistas sejam implementadas para destravar o trâmite destas ações.

Importante frisar que, de modo geral, este processo de digitalização apenas reproduziu, nos sistemas eletrônicos, os vícios que já existiam nos registros, documentos e processos físicos. O sistema de metas do CNJ, por sua vez, sobrevaloriza o fator quantitativo e, até onde sabemos, estes casos não estão incluídos no programa de monitoramento de casos de alta complexidade (Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 4/2023). Especialmente no caso das ações judiciais discriminatórias é conveniente lembrar que elas envolvem – em uma única ação – dezenas a centenas de famílias.

Neste contexto, a abertura e o nebuloso encerramento[31] da Vara Regional de Conflitos Agrários e Ambientais do Oeste, em 2017, não foi suficiente para alterar o quadro. Outras iniciativas têm sido sucessivamente empreendidas – e precocemente encerradas – pelo Tribunal de Justiça da Bahia, sem avaliação transparente acerca dos seus resultados efetivos.

Em 2019, por exemplo, foi criado o "Comitê de Regularização e Conflitos Fundiários", vinculado à Corregedoria do TJ-BA, com a justificativa de "que os conflitos pela posse da terra e a insegurança sobre o domínio da propriedade de terras são fatores que dificultam sobremaneira o desenvolvimento socioeconômico do Estado da Bahia" e a "necessidade de fiscalização permanente no sistema de notas e registro de imóveis do Estado do Bahia"[32].

[31] Instalada na comarca de Barreiras-Ba, a vara encerrou suas atividades após decisão da então presidenta do TJ-BA, Maria do Socorro Barreto Santiago, que dois anos depois foi afastada, presa e denunciada pelo MPF no âmbito da "Operação Faroeste" (2019). Em seu lugar, foi criado o "Centro de Solução Consensual de Conflitos Possessórios na Área Rural no Oeste", destinada à *mediação e conciliação* de demandas possessórias rurais.

[32] Portaria Conjunta CGJ/CCI Nº 07/2019.

Em 2021, foi criado o Núcleo de Regularização e Conflitos Fundiários que, dentre outras atribuições, deveria "realizar e publicar levantamento estatístico de demandas judiciais relacionadas a conflitos coletivos"[33] além do monitoramento permanentemente e demandas jurídicas envolvendo conflitos fundiários.

Em 2024, é publicada nova portaria criando uma Comissão Regional de Soluções Fundiárias (CRSF), em cumprimento à Resolução CNJ nº 510, com objetivo de buscar "soluções alternativas e consensuais dos conflitos fundiários coletivos com efetividade, celeridade e economia de dinheiro público" e atribuição de "mapear os conflitos fundiários de natureza coletiva sob a sua jurisdição".

Embora destaquem a necessidade de soluções alternativas e consensuais dos conflitos fundiários, no caso da Bahia estas iniciativas não parecem ter estabelecido os métodos pelos quais se chegariam a estas soluções. Mesmo as ações mais imediatas e que poderiam constituir a base para um plano de ação factível, como os levantamentos estatísticos, não foram adiante ou, ao menos, não foram disponibilizados publicamente. A participação social dos grupos diretamente interessados tem sido mínima, quando não inexistente.

Os objetivos e diretrizes estabelecidas na criação destas comissões estão alinhadas com as formulações gestadas em espaços como o "Fórum Fundiário dos Corregedores Gerais da Justiça da Região do MATOPIBA", criado em 2018, e o "Observatório Nacional sobre Questões Ambientais, Econômicas e Sociais de Alta Complexidade e Grande Impacto e Repercussão do CNJ e do CNMP"[34], criado em 2019, e atualmente denominado de "Observatório de Causas de Grande Repercussão – OCGR"[35].

Em 2021, movimentos sociais e organizações da sociedade civil mobilizadas pela Campanha Nacional em Defesa do Cerrado lançaram uma Carta Pública na qual denunciaram que

> Os governos e mesmo o poder judiciário dos estados da região têm firmado acordos com o Banco Mundial para financiamento de ações de regularização fundiária e mudanças nas legislações estaduais de terras que objetivam declaradamente oferecer segurança jurídica para grupos nacionais e internacionais que compraram ou pretendem comprar grandes extensões de terras na região. (…) Nestes importantes espaços têm sido realizados debates e aprovados encaminhamentos para lidar com o chamado caos fundiário na região, mas até então os principais

33 Ato Normativo Conjunto nº 024/2021, da Corregedoria Geral do TJ-BA.
34 Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 1/2019.
35 Portaria Conjunta CNMP/CNJ nº 4/2023.

> interessados, ou seja, todos os povos do campo em sua imensa diversidade, especialmente aqueles atingidos pelos conflitos fundiários, não têm sido chamados para participar e contribuir. (Campanha Cerrado, 2021)

Com efeito, além dos problemas de ordem conceitual e metodológica que levam a diagnósticos e premissas equivocadas, é possível creditar parte do fracasso destas iniciativas à baixa participação social destes espaços institucionais. Em que pese os longos e repetitivos debates sobre *governança fundiária*[36], nos parece que eles ainda muito distantes do objetivo declarado de "garantir o acesso à justiça, proteger as comunidades mais vulneráveis, promover a regularização fundiária e segurança jurídica identificando e destinando de forma justa e responsável as terras devolutas." (Menezes, 2021, p. 7-8)

Considerações Finais

Os debates que têm orientado a formulação de políticas públicas e reformas legislativas no campo fundiário e ambiental, seja no âmbito federal ou estadual, têm sido orientados por uma propalada necessidade de simplificação e desburocratização. Esse diagnóstico tem levado a proposição de soluções *para caos fundiário* com base na criação de sistemas virtuais alimentados por informações auto declaratórias em processos de regularização fundiária e licenciamentos ambientais. O pressuposto deste apontamento equivocado e, até certo ponto, ingênuo, é que os acordos amigáveis para resolução dos conflitos e a crença na boa fé dos agentes econômicos implicados devem se sobrepor ao fortalecimento e estruturação da capacidade de execução e fiscalização dos órgãos fundiários, ambientais, do ministério público e das corregedorias de justiça.

Mas não existem soluções simples para problemas complexos: reconhecer o grau das dificuldades que se apresentam é o primeiro passo para que se torne viável a superação delas. É preciso, portanto, evitar que falsas soluções estejam no centro do debate e afastem as possibilidades de avanço nas pautas da democratização da terra e do equilíbrio ambiental do planeta; pelo contrário, é necessário fortalecer o entendimento de que não se apaga um passado constrangedor e inconveniente por via de leis, decretos e resoluções. Antes de tudo, é preciso garantir a participação democrática dos grupos que ainda hoje são vitimizados em todo esse processo de abertura e expansão das fronteiras agrícolas no estado.

[36] Conceito difundido pelo Banco Mundial que busca aproximar a gestão fundiária de princípios da administração do mundo dos negócios (Irib, 2013).

Neste artigo, buscamos formular diagnósticos que possam servir de base para que o debate prossiga e se oriente para formulação de soluções factíveis e contextualizadas à realidade de cada região. Contudo, outras frentes de pesquisa ainda são necessárias para uma compreensão mais abrangente da relação entre sistema de justiça, *caos fundiário* e apropriação ilegal de terras, sem a qual não poderemos vislumbrar qualquer saída alinhada ao programa constitucional de 1988.

Referências

AATR, Grain, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. INCRA e Poder Judiciário reconhecem fraudes na aquisição de terras no Brasil por fundo de pensão de TIAA-CREF/COSAN e Universidade de Harvard. Relatório de Pesquisa, 2020. Disponível em: https://www.aatr.org.br/post/incra-e-poder-judici%C3%A1rio-reconhecem-fraudes-na-aquisi%C3%A7%C3%A3o-de-terras-por-tiaa-cref-cosan-e-harvard. Acesso em 29 out. 2024.

AATR. *No Rastro da Grilagem*: formas jurídizas da grilagem contemporânea. Salvador: Aatr, 2017.

ACSELRAD, Henri. Os desastres e a ambientalidade crítica do capitalismo neoextrativista. In: ACSELRAD, Henri (org.) *Neoextrativismo e autoritarismo*: afinidades e convergências. Rio de Janeiro: Garamond, 2022.

AGRONEGÓCIO cresce 4,2% e fecha 2023 com participação de 21,1% na economia baiana. *Portal do Governo do Estado (Secom-Ba)*, 14 mar. 2024. Disponível em: https://www.comunicacao.ba.gov.br/2024/03/noticias/agronegocio-cresce-42-e-fecha-2023-com-participacao-de-211-na-economia-baiana/. Acesso em 25 out. 2024.

AGUIAR, Diana; Bonfim, Joice; Correia, Mauricio. (Org.). *Na Fronteira da (I)Legalidade*: Desmatamento e grilagem no Matopiba. Salvador: Aatr, 2021, p. 33-59. Disponível em: https://www.matopibagrilagem.org/. Acesso em 25 out. 2024.

ALBA – Assembleia Legislativa do Estado da Bahia. Relatório Final da CPI da Violência no Campo. Salvador, 1989.

ALVEAL, C. M. O. Senhores de Pequenos Mundos: Disputas por Terras e os Limites do Poder Local na América Portuguesa. *Sæculum – Revista de História*, n. 26, 30 jun. 2012.

AO menos seis indígenas foram mortos a tiros no sul e extremo sul da Bahia nos últimos oito meses; relembre crimes. *G1 BA*, Salvador, 19 jan. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/08/13/bahia-se-mantem-em-3o-lugar-entre-estados-com-producao-mineral.ghtml. Acesso em 28 out. 2024.

ARAÚJO, Ana Valéria; Carvalho, Joênia Batista de; Oliveira, Paulo Celso de; Jófej, Lúcia Fernanda; Guarany, Vilmar Martins Moura; Anaya, S. James. *Povos Indígenas e a Lei dos "Brancos"*: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

ASSASSINATOS no campo batem novo recorde e atingem maior número desde 2003. *Portal da CPT*, 16 abr. 2018. Disponível em: https://www.cptnacional.org.br/publicacoes-2/destaque/4319-assassinatos-no-campo-batem-novo-recorde-e-atingem-maior-numero-desde-2003. Acesso em: 27 out. 2024.

ASSOCIAÇÃO DOS PEQUENOS CRIADORES DO FECHO DE PASTO DE CLEMENTE (ACCFC). *Comunidades Tradicionais de Fechos de Pastos e seu modo próprio de convivência e manejo da sociobiodiversidade do cerrado*: história, direitos e desafios – Correntina-Bahia. 1. ed. Instituto Sociedade, População e Natureza (ISPN), 2017.

ASSUMPÇÃO, Debora; Bonfim, Joice; Borges, Juliana; Coelho, Silvia Helena; Correia, Maurício. *Legalizando o Ilegal*: legislação fundiária e ambiental e a expansão da fronteira agrícola no Matopiba. Relatório de Pesquisa da Aatr. Salvador, 2020.

BA – Comunidades de Fundo de Pasto de Monte Santo lutam contra grileiros pela terra e pela vida. Mapa de Conflitos da Fiocruz. Disponível em: https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/ba-comunidades-de-fundo-de-pasto-de-monte-santo-lutam-contra-grileiros-pela-terra-e-pela-vida/. Acesso em 27 out. 2024.

BAHIA é pioneira em medida que orienta regularização fundiária em áreas com potencial eólico. *Portal do Governo do Estado (Secom-Ba)*, 01 jul. 2020. Disponível em: https://www.ba.gov.br/infraestrutura/noticia/2024-03/9569/bahia-e-pioneira-em-medida-que-orienta-regularizacao-fundiaria-em-areas-com. Acesso em 29 out. 2024b.

BAHIA se mantém em 3º lugar entre estados com produção mineral. *G1 BA*, Salvador, 13 jul. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2022/08/13/bahia-se-mantem-em-3o-lugar-entre-estados-com-producao-mineral.ghtml. Acesso em 25 out. 2024.

BANCO Mundial apresenta resultados preliminares do LGAF - projeto sobre a governança fundiária do Brasil. *Portal do IRIB* – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, 18 jun. 2013. Disponível em: https://irib.org.br/noticias/detalhes/banco-mundial-apresenta-resultados-preliminares-do-lgaf-projeto-sobre-a-governan-ccedil-a-fundi-aacute-ria-do-brasil/. Acesso em: 31 de out. 2024.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O Feudo*: A Casa da Torre de Garcia D'Ávila: da conquista dos sertões à independencia do Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

BRASIL eleva meta climática na COP 29: compromisso de reduzir emissões em até 67% até 2035. *Portal da CNN*, 08 nov. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/politica/brasil-eleva-meta-climatica-na-cop-29-compromisso-de-reduzir-emissoes-em-ate-67-ate-2035/. Acesso em: 08 de nov. 2024.

BRASIL. *O livro branco da grilagem de terras*. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. [s.d.]. Brasília-Df, 1999.

BRINGEL, B.; SVAMPA, M. Del "Consenso de los Commodities" al "Consenso de la Descarbonización". *Nueva Sociedad*, n. 306, jul./ago. 2023.

BUENO, Ana Paula da Silva; Reydon, Bastiaan Philip. Indefinição jurídica da propriedade: aspectos legais associados à propriedade da terra. In: *Governança de terras*: da teoria à realidade brasileira. Brasília: FAO/SEAD, 2017.

CÂMARA aprova Lei Kandir e destina R$ 62 bilhões para Estados até 2037. *Portal 360*, 14 dez. 2020. Disponível em: https://www.poder360.com.br/congresso/camara-aprova-lei-kandir-e-destina-r-62-bilhoes-para-estados-ate-2037/. Acesso em 28 out. 2024.

CARNEIRO, Ana; Cioccari, Marta. Retrato da Repressão Política no Campo – Brasil 1962-1985. Camponeses torturados, mortos e desaparecidos. 2. ed. Brasília: MDA, 2011.

CARTA PÚBLICA: Em defesa de direitos territoriais das comunidades do Cerrado, os povos do campo merecem ser escutados!. *Portal da Campanha Nacional em Defesa do Cerrado*, 09 abr. 2021. Disponível em: https://campanhacerrado.org.br/noticias/274-carta-publica-em-defesa-de-direitos-territoriais-das-comunidades-do-cerrado-os-povos-do-campo-merecem-ser-escutados. Acesso em: 31 out. 2024.

CAVALCANTE, J. L. A Lei de Terras de 1850 e a reafirmação do poder básico do Estado sobre a terra. *Revista Histórica*, n. 2, 2005. Disponível em: http://www.historica.arquivoestado.sp.gov.br/materias/anteriores/edicao02/materia02/LeideTerra.pdf. Acesso em 27 out. 2024.

CERQUEIRA, Cristiane Aparecida de; Ferraz, Marcelo Inácio Ferreira; Jesus, Clesio Marcelino de. Santos, Laís Freitas dos. Estrutura fundiária do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (matopiba): o índice de gini terras nos anos 2000. *Revista Caminhos de Geografia*, Uberlândia-MG, v. 24, n. 92, p. 42–56, abr. 2023.

CHAVES, Carlos Eduardo Lemos; SILVA, Maurício Correia; SANTOS, Vitor Luís Marques dos. Violência e retrocessos na luta por direitos quilombolas na Bahia In: *Racismo e violência contra quilombos no Brasil*. Conaq/Terra de Direitos, 2018.

CINCO anos de dor e impunidade. Entenda o caso do Sem Terra Fábio Santos. *Portal do MST*, 08 set. 2011. Disponível em: https://mst.org.br/2018/04/02/cinco-anos-de-dor-e-impunidade-entenda-o-caso-do-sem-terra-fabio-santos/. Acesso em 28 out. 2024.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. Observatório de Terras Quilombolas, 2024. Disponível em: https://cpisp.org.br/direitosquilombolas/observatorio-terras-quilombolas/. Acesso em 29 out. 2024.

COSTA, Sandra Helena Gonçalves. A grilagem judicial e o avanço da propriedade privada sobre as terras de uso comum nos gerais. In: *A grilagem de terras na formação territorial brasileira* [recurso eletrônico] / Projeto editorial: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

CPT. *Conflitos no campo Brasil 2023* / Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno – Goiânia: CPT Nacional, 2024a.

CPT. *Relatório de Incidência - Conflitos no campo Brasil 2023* / Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno. – Goiânia: CPT Nacional, 2024b.

DELGADO, Guilherme. *Capital financeiro e agricultura no Brasil, 1965-1985*. Icone Editora, 1985.

DIRIGENTE de acampamento é assassinado na Bahia. *Portal do MST*, 08 set. 2011. Disponível em: https://mst.org.br/2011/09/08/dirigente-de-acampamento-e-assassinado-na-bahia/. Acesso em 28 out. 2024.

EM 2023, mineração repete faturamento do ano anterior e pretende ampliar investimentos até 2028. IBRAM – Instituto Brasileiro de Mineração, 31 de janeiro de 2024. Disponível em: https://ibram.org.br/release/em-2023-mineracao-repete-faturamento-do-ano-anterior-e-pretende-ampliar-investimentos-ate-2028/. Acesso em 25 out. 2024.

EMBRAPA. Tema Matopiba. *Portal da Embrapa*, 2014. Disponível em: https://www.embrapa.br/tema-matopiba. Acesso em 25 out. 2024.

FERNANDES, B.; FREDERICO, S.; PEREIRA, L.I. Acumulação pela renda da terra e disputas territoriais na fronteira agrícola brasileira. *Revista NERA*, v. 22, n. 47, p. 173-201, 2019.

FREIRE, Felisbelo. História Territorial do Brazil. Fac-simile de: Rio de Janeiro, 1906. Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 1998.

GEO, João de Lima. O reflorestamento no oeste baiano. Revista da ABRE (s/n), Associação Baiana de Reflorestamento, 1980.

GERMANI, Guiomar; Oliveira, Gilca G. de. (Coordenação). *Mapeamento das Comunidades de Fundo e Fechos de Pasto no Estado da Bahia*: relatório técnico. Salvador: UFBA/GeografAR/Sepromi, 2020, 750 p.

GOMES, Andréa da Silva; GOMES, Ronaldo Lima; PIRES, Mônica de Moura; SANTOS, Sara Andrade. Estrutura fundiária na Bahia, Brasil: uma análise sob a ótica do índice de Gini. *Revista Sociedade e Natureza*, Uberlândia-MG, v.32, p. 614-625, 2020.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LENA, P.; NASCIMENTO, E. (orgs.). Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

LEAL IVO, Anete Brito. A reespacialização da estrutura fundiária do estado da Bahia. *Anais do IV Encontro da ABEP*, São Paulo-SP, 1984.

LÍDER na geração de energia renovável, Bahia atinge o marco de 10 GW de potência outorgada, 15 ago. 2024. Disponível em: https://www.comunicacao.ba.gov.br/2024/08/noticias/desenvolvimento-economico/lider-na-geracao-de-energia-renovavel-bahia-atinge-o-marco-de-10-gw-de-potencia-outorgada/. Acesso em 25 out. 2024.

MAIA, Margareth Peixoto; SOUZA, Valdenir Barbosa de; DAMASCENO, Tays dos Santos. Desmatamentos irregulares no cerrado baiano: uma política de estado. Relatório de Pesquisa - Instituto Mãos da Terra (Imaterra). Salvador-Ba, 2022.

MALINA, Lea L. *A territorialização do monopólio no setor celulístico-papeleiro*: a atuação da Veracel Celulose no Extremo Sul da Bahia. São Paulo: Programa de (Mestrado em) Geografia Humana da Universidade de São Paulo, 2013.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. Movimentos sociais, questões fundiárias e mediações jurídicas: apontamentos sobre as relações entre o direito e os conflitos sociais. In: LEITE, Sergio Pereira; BRUNO, Regina (Org.). *O rural brasileiro na perspectiva do século XXI*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond, 2019.

MENDONÇA, Sônia Regina de Mendonça. *O Ruralismo Brasileiro (1988-1931)*. São Paulo: Hucitec, 1997

MENEZES, J. Fórum de Corregedores da Justiça do Matopiba - Uma experiência brasileira para a governança responsável da terra e regularização fundiária. Brasília, *FAO*, 2021. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/cb4370pt. Acesso em 29 de out. 2024.

MITIDIERO JR, Marco Antonio. Violência no campo brasileiro em tempos de golpe. *Boletim Dataluta,* Nera-Unesp, n. 114, jun. 2017.

MOTTA, Márcia. *Direito à terra no Brasil*: a gestação do conflito, 1795-1824. São Paulo: Alameda, 2009.

MOURA, Clóvis. Dialética Radical do Brasil Negro. 3. ed. São Paulo: Editora Anita Garibaldi e Fundação Maurício Grabois, 2020.

MST. Dossiê – Assassinatos no Campo – Crime e impunidade 1964-1985. São Paulo-SP, 1985.

Oliveira, Ariovaldo Umbelino. A Concentração da Terra, as Terras Devolutas e os Latifúndios Improdutivos. In: RODRIGUEZ, José Rodrigo (org.). *Registros Públicos e Recuperação de Terras Públicas*. Resumo do relatório de Pesquisa – Série Pensando o Direito. MJ/SAL, 2011-2012.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino. A Questão da Aquisição de Terras por Estrangeiros no Brasil – Um Retorno aos Dossiês. *Revista SÍNTESE Direito Imobiliário*, Ano VII, n. 42, nov./dez. 2017.

O novo ciclo das commodities – As oportunidades e desafios para a economia brasileira. *Revista Veja Negócios*, 28 jun. 2021. Vários Autores. Disponível em: https://veja.abril.com.br/insights-list/o-novo-ciclo-das-commodities-as-oportunidades-e-desafios-para-a-economia-brasileira/. Acesso em 25 out. 2024.

OPERAÇÃO Faroeste: PGR denuncia 15 envolvidos no esquema criminoso que incluía venda de decisões no TJ da Bahia. *Portal do Ministério Público Federal (MPF)*, 10 dez. 2019. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/operacao-faroeste-pgr-denuncia-15-envolvidos-no-esquema-criminoso-que-incluia-venda-de-decisoes-no-tj-da-bahia. Acesso em 30/10/2024.

ORNELAS, Waldeck. A epopeia do Oeste baiano. Artigo de opinião no *Portal Modais em Foco*, 24 maio 2024. Disponível em: https://modaisemfoco.com.br/noticias/a-epopeia-do-oeste-baiano. Acesso em 15 de out. 2024.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; BARBOSA, Aline Miranda. Reflexões sobre a atual questão agrária brasileira: descolonizando o pensamento. In: MENESES, Maria Paula; VASILE, Iolanda. (orgs.). *Desafios aos Estudos Pós-Coloniais: as Epistemologias Sul-Sul*. Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Portugal.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter; CHAGAS, Samuel Britto das. *Os Pivôs da Discórdia e a Digna Raiva*. Uma análise dos conflitos por terra, água e território em Correntina – BA. Bom Jesus da Lapa, Bahia, 2019.

PROJETO MAPBIOMAS – Coleção 9 da Série Anual de Mapas de Cobertura e Uso da Terra do Brasil, ago. 2024. Disponível em: https://brasil.mapbiomas.org/. Acesso em 27 de outubro de 2024.

REFORMA Agrária. Tabela: Estado da Bahia - Projetos de Assentamentos de Reforma Agrária, 1981-2019. Portal do Grupo de Pesquisa GeografAR/UFBA. Fonte: SIPRA/ INCRA, 2020. Elaboração: Grupo de Pesquisa GeografAR, nov. 2020. Disponível em: https://geografar.ufba.br/sites/geografar.ufba.br/files/geografar_assrefagraria_incra2019.pdf. Acesso em 29 out. 2024.

ROSA, Lilian da. A Comissão Parlamentar de Inquérito da grilagem da Bahia: primeiras notas. *Anais do IV Seminário Internacional de Governança de Terras e Desenvolvimento Econômico.* Unicamp, 2018.

SANTOS, Clóvis Caribé Menezes dos. Os cerrados da Bahia sob a lógica do capital. *Revista Ideas*, v. 2, n. 1, p. 76-108, jan./jun. 2008.

SANTOS, Márcio Roberto *Alves dos. Rios e fronteiras Conquista e ocupação do sertão baiano*. São Paulo: EDUSP, 2017.

SOBRINHO, José de Sousa. Os processos de tomadas das terras de uso comum e de resistências dos camponeses geraizeiros no oeste da Bahia. In: *A grilagem de terras na formação territorial brasileira* [recurso eletrônico] / Projeto editorial: Ariovaldo Umbelino de Oliveira. São Paulo: FFLCH/USP, 2020.

Sobre o autor

Maurício Correia Silva
Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS (2009). Advogado popular, é membro da Associação de Advogados/as de Trabalhadores/as Rurais no Estado da Bahia – AATR e consultor da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Especialista em Direitos Sociais do Campo pela Universidade Federal de Goiás - UFG (2015), atualmente é mestrando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD) da Universidade Federal Fluminense - UFF (2023-atual) e membro do Observatório Fundiário Fluminense (OBFF).

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55931

dossiê

Poder Judiciário na Bahia e os conflitos fundiários: ações de desapropriação para fins de reforma agrária e discriminatórias de terras devolutas como duas cartas do mesmo baralho

Poder Judicial en Bahia y los conflictos de tierras: acciones de expropiación para fines de reforma agraria y acciones discriminatorias sobre tierras vacantes como dos cartas del mismo mazo

Judiciary in Bahia and Land Conflicts: expropriation actions for agrarian reform and discriminatory actions on vacant lands as two cards from the same deck

Sara da Nova Quadros Côrtes[1]
[1] Universidade Federal da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil, E-mail: saranqc1@gmail.com ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6969-7585.

Cloves dos Santos Araújo[2]
[2] Universidade do Estado da Bahia, Salvador, Bahia, Brasil. E-mail: cloves8@yahoo.com.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3630-8643.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 12/12/2024

Como citar este trabalho
CÔRTES, Sara da Nova Quadros; ARAÚJO, Cloves dos Santos. Poder Judiciário na Bahia e os conflitos fundiários: ações de desapropriação para fins de reforma agrária e discriminatórias de terras devolutas como duas cartas do mesmo baralho. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 391-426, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Poder Judiciário na Bahia e os conflitos fundiários: ações de desapropriação para fins de reforma agrária e discriminatórias de terras devolutas como duas cartas do mesmo baralho

Resumo
O artigo aborda o Poder Judiciário na Bahia e conflitos fundiários, a partir da análise de ações judiciais - ações de desapropriação de terras para fins de reforma agrária e ações discriminatórias de terras-, no intuito de compreender como a justiça decide diante da diluição da competência, no reconhecimento de posse excedente indenizável e do domínio público de terras pelo Estado. Estudo desenvolvido com pesquisas documentais, decorrentes de conflitos judicializados. Demonstra-se a não presunção de devolutividade da terra e a presunção de domínio privado como aspecto fundamental da cultura jurídica. Sobre a tese da indenizabilidade da posse como forma de legitimação da violência de classe, fica fixada a pendularidade da interpretação como revelação das contradições do Estado capitalista.
Palavras-chave
Conflitos Fundiário. Justiça Agrária. Ação de desapropriação para fins de reforma agrária. Ação discriminatórias de terras devolutas.

Resumen
El artículo aborda el Poder Judicial en Bahía y los conflictos por tierras, a partir del análisis de acciones judiciales - acciones de expropiación de tierras con fines de reforma agraria y acciones discriminatorias de tierras -, con el objetivo de comprender cómo decide la justicia frente a la dilución de competencia, en el reconocimiento de excedentes de posesión y dominio público compensables de tierras por parte del Estado. El estudio se desarrolló con investigación documental, resultante de conflictos judicializados. Demuestra la no presunción de devolución de tierras y la presunción de dominio privado como aspecto fundamental de la cultura jurídica. Respecto a la tesis de la indemnización de posesión como forma de legitimar la violencia de clase, la pendularidad de interpretación se fija como una revelación de las contradicciones del Estado capitalista.
Palabras-clave
Conflictos de Tierra. Justicia Agraria. Acción de expropiación para fines de reforma agraria. Acciones discriminatorias sobre tierras vacantes.

Abstract
The article deals with the Judiciary in Bahia and land conflicts, based on the analysis of legal actions - land expropriation actions for the purposes of agrarian reform and discriminatory land actions -, with the aim of understanding how justice decides in the face of the dilution of jurisdiction, in the recognition of compensable surplus possession and public domain of land by the State. The study was developed with documentary research, arising from judicialized conflicts. It demonstrates the non-presumption of land return and the presumption of private domain as a fundamental aspect of legal culture. Regarding the thesis of the indemnity of possession as a way of legitimizing class violence, the pendularity of interpretation is fixed as a revelation of the contradictions of the capitalist State.
Keywords
Land Conflicts. Agrarian Justice. Expropriation Action for Agrarian Reform. Discriminatory Actions on Vacant Lands.

Introdução

O tema deste artigo é o Poder Judiciário na Bahia e os conflitos fundiários, a partir do recorte de leituras de dois tipos de ações judiciais, em âmbito federal e estadual: ações de desapropriação de terras para fins de reforma agrária e ações discriminatórias de terras, no intuito de compreender o que relaciona esses tipos de ação no reconhecimento de "posse excedente indenizável" e do domínio público de terras pelo Estado da Bahia. São duas cartas do baralho se movimentando na direção da apropriação capitalista dos territórios de uso comunal das comunidades camponesas. Uma leitura a partir de ações judiciais que interferem no acesso à posse e à propriedade pelos camponeses sem-terra, comunidades quilombolas e indígenas, comunidades de fundos e fechos de pasto[1] que lutam pela manutenção, retomada, titulação e demarcação de seus territórios, em conflitos coletivos por terra que foram, de algum modo, judicializados. O estudo foi desenvolvido através de pesquisas documentais, decorrente de um número significativo de conflitos socioterritoriais, alguns judicializados, e referenciado pela consulta a processos judiciais, trabalhos acadêmicos e documentos oficiais.

Justifica-se a escolha do objeto pela quase impossibilidade de transparência e controle social com a diluição da competência criada, após a proclamação da república, com a transferência da propriedade das terras devolutas para os Estados-membros da Federação, e os conflitos de competência judicial decorrentes da luta pela terra nos diferentes espaços-tempos. Há uma necessidade histórica de retornar ao debate sobre as propostas constituintes de criação de uma "Justiça Agrária", para enfrentar apropriação privada de terras públicas devolutas. Esta apropriação ocorre por intermédio da grilagem para formação de latifúndios, mas também pelas ações de desapropriação e omissões nas ações discriminatórias.

[1] As comunidades tradicionais (geraizeiras, veredeiras, quilombolas, povos indígenas, comunidades de Fundos e Fechos de Pasto, além de outras) são assim identificadas não pelo aspecto da antiguidade existencial, mas pelo modo de vida adotado, pelas relações entre as pessoas e pela relação com a natureza, que são profundamente diferentes do modo de produção capitalista. Na produção capitalista do espaço, que há meio século se expande pelo Oeste da Bahia, as relações são determinadas pela apropriação para a exploração da natureza e do próprio ser humano como parte desta, sobretudo daqueles que são expulsos dos seus territórios e agora retornam e se encontram com os proprietários capitalistas que impõem as condições de trabalho, inclusive análogo à escravidão. Mas esses povos e comunidades resistem e reivindicam a permanência e/ou a retomada dos seus territórios e ressignificam a própria concepção de tradicional. Esse processo de ressignificação é marcado pela produção da própria existência, produção de conflitos, produção de espaços e contra espaços e dos próprios sujeitos sociais como sujeitos políticos em interação permanente com outros sujeitos, também políticos, que estão na outra ponta desta relação social com suas contradições, incluindo a classe social capitalista e o Estado.

Sobre este tema, nos valemos da pesquisa "A Questão Agrária no Judiciário Brasileiro" (Lerrer, 2012, p. 10) para esclarecer que é necessário diferenciar as varas agrárias estaduais das varas agrárias federais, devido ao fato de possuírem competências diversas. Em síntese, à Justiça Federal, integrada pelas varas agrárias federais, compete o julgamento das:

> causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho (Brasil, CF/1988, art. 109).

Desse modo, a competência das varas agrárias federais está circunscrita a processos que possuem os referidos sujeitos em um dos polos da demanda e que, ao mesmo tempo, estão relacionadas à temática agrária. Na Constituição Federal de 1988, apenas foi prevista a possibilidade de os Tribunais de Justiça escolherem os juízes que tratariam dos conflitos fundiários. Posteriormente, com a Reforma do Judiciário em 2004, o texto constitucional foi alterado, prevendo a possibilidade de os Tribunais Estaduais criarem "Varas Agrárias" com esse mesmo propósito, como consta no artigo original e depois da emenda em 2004. O texto original da CF/88 determinava apenas que:

> Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias.
> Parágrafo único. Sempre que necessário à eficiente prestação jurisdicional, o juiz far-se-á presente no local do litígio. (Brasil, CF/1988)

Com a Emenda Constitucional 45 /2009 à CF ficou definido que: "Art. 126. Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias".

Destaca-se que o parágrafo único do art. 126 da CF/88, que continuou o mesmo com a emenda, traz o princípio da mobilidade que consta da "doutrina de Direito Agrário". Com ele, o princípio da mobilidade foi elevado a nível constitucional. O juiz sempre que necessário far-se-á presente, para ter um contato direto com os conflitos, conhecerá as verdades que não chegaram aos autos. Essa inspeção não é nenhuma novidade jurídica, trata-se da inspeção judicial prevista no Código de Processo Civil desde 1973, arts. 440-443. A inovação é ter sido incluído na Constituição. O juiz de ofício ou por requerimento, em qualquer fase processual, pode inspecionar coisas, a fim de se esclarecer sobre fato que interesse à decisão da causa. O juiz deve dar ciência às partes desta diligência, ficando autorizadas a participar, prestar esclarecimentos e fazer observações. Da diligência, lavrar-se-á

um auto circunstanciado. É, enfim, um meio direto de prova utilizado pelo juiz para formar a sua convicção.

Na Bahia, há uma Vara Agrária Federal, criada desde 1987. A criação das Vara Agrárias consta como sendo previstas na Lei 7.583/87. Também foi criada Vara Regional de Conflitos Agrários do Oeste da Bahia, sediada na Cidade de Barreiras, que foi extinta. A extinção da Vara de Conflitos Agrários do Oeste da Bahia decorreu de ato da então Presidente do Tribunal de Justiça da Bahia (TJBA), a Desembargadora Maria do Socorro, afastada do TJBA e, posteriormente presa por decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) como desdobramento da "Operação Faroeste", que investiga denúncias de venda de sentenças em casos referentes à grilagem de terras na Região Oeste da Bahia. Nestes casos relativos aqui pesquisados de ações discriminatórias juízes se declararam suspeitos por motivo de foro íntimo, assim como em diversos casos da denominada Operação Faroeste. Pesquisas apontam que há uma diluição da competência especializada na esfera federal e não houve criação de varas estaduais previstas em lei. Além disso não há mecanismos que obriguem os juízes a apensar ou julgar conjuntamente os processos estaduais e federais, apesar das tentativas do INCRA. Algumas questões de fundo podem ser levantadas para o debate: o que o judiciário tem considerado "conflito de natureza agrária"? Como essas definições da Política Judiciária para o tratamento das ações de natureza agrária incidem na política de reforma agrária e de regularização fundiária? Como os movimentos sociais podem exercer controle social sobre a Política Judiciária Agrária?

Quanto a abordagem teórica, partimos dos seguintes pressupostos que apontam a necessidade de criação de "Justiça Agrária", já proposta na Constituinte: a) a produção do espaço agrário envolve uma diversidade de sujeitos sociais cujas interações – estruturalmente permeadas por contradições e conflitos – devem ser tomadas em consideração e situadas nos seus termos de descontinuidades e continuidades, o que nos leva a contemplar e a realçar as ações dos sujeitos envolvidos; b) a forma jurídica, via positivismo legalista, e a forma política de inserção estatal nos conflitos agrários se relacionam com o mercado para garantir a manutenção das estruturas agrárias, sem descuidar das mudanças que, frequentemente, essa manutenção requer; c) é na sua história, com as suas formas diversas e contraditórias, e através de conflitos, envolvendo diversidades de sujeitos sociais e históricos, que se realiza a produção do espaço. O procedimento da análise articulado ao referencial teórico nos permitiu desmontar evidências como a ideia de que o Poder Judiciário seria "o lugar onde se faz justiça" ou "se aplica o direito", ao menos onde "se diz o direito" ou onde "se mediam conflitos". Seria um lugar onde a sociedade não precisaria debater o que é a justiça, pois

estaria definido pelo direito e confirmado por um "saber" formalizado por um "exame" ao qual o juiz é submetido e que cria "um direito por saber".

O referido fenômeno da "injustiça fundiária" (Souza, 2009, p. 13) foi estudado na sua gênese no Brasil desde o regime de sesmarias, regime de posses e Lei de Terras (Silva, L., 2008). Apoiados nesses estudos, entende-se como "injustiça agrária" ora a domesticação do costume pela lei, ora a não aplicação ou a aplicação desta em um processo contraditório e a consolidação da propriedade fundiária capitalista que teve por objetivo afastar as ameaças potenciais representadas pelos lavradores empobrecidos e garantir a continuidade de um princípio colonial no qual negros e indígenas não deveriam acessar a terra. A ação (ou inação) da justiça resultou no desrespeito às tradições comunais de ocupação tradicional da terra, consagrando a propriedade privada absoluta.

O critério que conduziu a seleção de decisões foi a participação de determinados sujeitos no conflito, ou seja, o acesso à terra pelos camponeses sem-terra ou comunidades indígenas e quilombolas, e fundos e fechos de pasto, mas também foram consideradas as diferentes regiões (sul, norte e oeste da Bahia) e as nuances da relação entre fazendeiros e o Estado no Poder Judiciário, a depender do tipo de ação judicial, considerando as denominadas "agro estratégias" para impedir o reconhecimento legítimo da posse e da propriedade pelo Estado. Diante da problemática posta, quem são os sujeitos sociais envolvidos no processo de produção do espaço no conflito? No âmbito do sistema jurídico positivista dominante, sobretudo nos estudos da teoria processual e sua prática, o conflito é, como regra, reduzido à relação de interesses entre as partes diretamente vinculadas ao processo, aparecendo o juiz como órgão equidistante e, entre as partes, assumindo uma posição de hierarquia e neutralidade. No entanto, neste estudo, os sujeitos sociais se apresentam nos conflitos como uma pluralidade, todos defendendo interesses de diferentes classes sociais, ligados ao apossamento e à apropriação territorial, de forma explicita ou implícita, através de ditos e não ditos. Os camponeses se organizam em suas famílias com suas individualidades, suas dores, seus sofrimentos, suas lutas pela sobrevivência, suas alegrias, sua fé, seus interesses individuais e coletivos, suas contradições. Percebendo a necessidade de unir, dividir ou somar esforços, neste contexto histórico do conflito, estes sujeitos organizaram-se em associações.

Posse e propriedade da terra são dois modos de acesso à terra que nos levaram a selecionar tipos centrais de processos judiciais e ações correlatas, quais sejam: as ações de desapropriação para fins de reforma agrária propostas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) – e ações contrárias – na Vara Agrária da Justiça Federal da Bahia (7ª Vara da Justiça Federal da Bahia); e

ações discriminatórias de terras em âmbito estadual no Tribunal de Justiça da Bahia, em conflitos envolvendo comunidades de fundos e fechos de pasto e pretensos proprietários portadores de escrituras de origem questionável, mas com matrículas e registros em cartórios.

O procedimento metodológico central adotado neste artigo consiste na pesquisa documental de ações judiciais de desapropriação de terras para fins de reforma agrária e ação discriminatória de terras devolutas do Estado relativas a casos de conflitos, tendo como fonte primária os documentos inseridos nos processos judiciais que tratam de conflitos por terra, além de rodas de conversas orientadas pela pedagogia investigativa. Nesta proposta metodológica o pesquisador não se transforma em um sujeito passivo, visto que busca responder às questões elaboradas pelos participantes, problematizando e buscando reelaborar as questões da comunidade, de modo que esta seja estimulada a encontrar, ela mesma, respostas às suas questões (Martins, 2019). Apresentamos neste artigo, em parte, os resultados de um esforço metodológico com o propósito de compreender os processos sociais de produção do espaço, a partir do movimento dos conflitos socioterritoriais coletivos na Bahia e sua tradução judicial.

No primeiro item, apresenta-se a análise dos discursos inseridos nos enunciados encontrados nas sentenças das ações de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, obtidas in loco nos livros de sentença da 7ª Vara da Justiça Federal da Bahia – Vara Agrária criada em 1987 – quando da interlocução dos juízes com o INCRA – expropriante – autor nas referidas ações com réus denominados "expropriados" – supostos proprietários dos imóveis rurais.

No segundo item, chama-nos a atenção a atuação do Estado-Juiz no conflito como um todo complexo, mas, sobretudo, ação discriminatória de terras devolutas do Estado, no oeste da Bahia, a partir do Conflito da "Larga", Porteira de Santa Cruz. Trata-se de ação discriminatória de terras devolutas do Estado, que foi proposta pelo rito sumário. As informações decorrem, sobretudo, da consulta a documentos dos autos da ação discriminatória de terras devolutas do Estado, processo nº 8000121-33.2017.8.05.0016, em tramitação na Comarca de Baianópolis (BA), mas também de visitas de campo. A referida ação discriminatória foi proposta em decorrência do agravamento do conflito fundiário instaurado numa parte do território da "Larga", mais especificamente na denominada "Fazenda Patrícia". A terra é tradicionalmente ocupada pelas comunidades, com posse secular e com evidências de se tratar de terra devoluta conforme apurado no procedimento administrativo sumário que serviu de embasamento para a propositura da ação discriminatória. Nos autos desta ação, estão reunidos documentos decorrentes de outras ações que disputam a posse da área discriminada. Trata-se de território de

uso comunal denominado "Larga", localizado no Município de Baianópolis, muito embora as residências das comunidades estejam fixadas no Município de Serra Dourada (BA), em sua maioria, visto que algumas famílias residem também nos Municípios de Santana e Tabocas do Brejo Velho.

1 Desapropriação de terras para fins de reforma agrária e os sentidos da "regularização" de área de posse excedente do registro público: aberturas para indenizabilidade de terra pública devoluta

Este item trata dos estratagemas para garantir a possível indenização da terra pública devoluta. Estudos mostram que, se por um lado, em 1850, "A Lei de Terras visava promover o ordenamento jurídico da propriedade da terra que a situação confusa herdada do período colonial tornava indispensável" (Silva, L., 2008, p. 15), por outro, contribuiu com a imissão de títulos de propriedade para formação da classe dos proprietários de terra e consolidação do Estado nacional (Silva, L., 2008, p. 90). Ligia Osório Silva (2008, p. 90) nos explica que:

> Na realidade, os dois processos – a consolidação do Estado Nacional e formação da classe dos proprietários de terras – ocorrem simultaneamente, embora nem sempre de forma tranquila, implicando conflitos e acomodações que estão registrados nos desdobramentos da história da apropriação territorial e em seu ordenamento jurídico.

Dessa leitura, apreende-se que, se a lei "pretendia estancar o processo de apossamento que vinha ocorrendo indiscriminadamente até então", registra-se que as tentativas para a "sua aplicação" suscitaram "resistências", gerando "tudo aquilo que foi 'a questão de terra' no período em foco" (Silva, L., 2008, p. 151).

Em alguns processos, na Vara Agrária Federal da Bahia, foi encontrada a questão apontada pelo INCRA do "caráter devoluto de terras sem registro imobiliário" que o juiz identifica como "que desafia o entendimento". Vê-se a sentença, emitida em 2006, inserida nos autos do Processo nº 2002.33.00.030036-7, proposto em 2002, contra a empresa Bahia Specialty Cellulose S/A, com imissão de posse em 30 dias: com mandado translativo em 2006, município de Água Fria, consta um conjunto de imóveis sem denominação identificada, classificado como grande propriedade improdutiva com 12.136 hectares de área registrada e 13.009 hectares de área efetivamente encontrada. Há uma diferença de 873 hectares para além do registrado, levando a uma valorização de um milhão entre o valor ofertado pelo INCRA e avaliado pelo perito judicial, no conjunto de Valor da Terra Nua (VTN) e benfeitorias. O juiz decide em nove meses: "À vista do exposto dou pela

indenizabilidade da posse exercida postergando o reconhecimento da Ré como titular da posse *ad usucapionem* para após a manifestação do Estado da Bahia". (Brasil, 2002c). Nesse e em outros processos, o juiz defende a tese "titularidade dominial de área excedente do registro".

Encontra-se um enunciado que traz o sentido de uma leitura da história da formação da propriedade privada no Brasil, desde a Lei nº 601 de 1850, que contribui para o fenômeno da "injustiça agrária" por afastar a possibilidade de retificar os cadastros, extremando o domínio público do particular, em sede de desapropriação e, assim, resgatar a dimensão sancionatória como forma de subordinação da propriedade privada ao interesse coletivo. Vê-se, mais uma vez, – pela atuação judicial – estratagemas que bloqueiam mais um momento em que se tentou subordinar a propriedade privada – pela óbvia não indenizabilidade na desapropriação de terra pública – para reduzir as injustiças agrárias consolidadas em cada conjuntura:

> Fundamentação
>
> **I – A área excedente do registro**
>
> O INCRA, na inicial, pugna pela retenção dos valores relativos ao excesso de terra encontrado além do registro dominial. A expropriada alegou aquisição *ad corpus,* que foi rechaçada por este juízo, assim como argumento de usucapião em defesa, tendo sido explicitado na referida decisão que o argumento com juridicidade é um *minus* da tese de usucapião, ou seja, a posse *ad usucapionem*. Naquela oportunidade, foi ressalvado eventual interesse do Estado da Bahia que, **entretanto em manifestação expressa, disse não ter interesse no feito.**
>
> **O caráter devoluto de terras sem registro imobiliário**
>
> É comum, pelo menos neste juízo, o INCRA apontar para o caráter devoluto de terrenos, expropriados por não terem sido encontrados, junto às serventias cartoriais da região, registro e matrícula dos imóveis. Trata-se de equívoco, que desafia entendimento já pacificado no Supremo Tribunal Federal, segundo o qual terra devoluta não se presume (orientação bem expressa nos *leading cases* RREE 84.063, de 08.03.77, e 90.985, de 05.12.80). Por esta incontrastável angulação de nossa mais alta corte, decorre que da ausência de registro e matrícula do imóvel não deflui logicamente o caráter de sua titularidade dominial pública.
>
> A ausência de registro imobiliário pode, em muitos casos, ser apenas consequência das imperfeições do sistema registral brasileiro desde a sua origem, na qual a registrabilidade de negócio translativo era obrigatória apenas para atos *inter vivos*, introduzida pelo art. 35 da Lei Orçamentária 317, de 21.10.1843, cuja preocupação central era o controle de hipotecas celebradas. Antes da nova orientação adotada pelo Código Civil de 17 e

confirmada por leis posteriores, esse **sistema, pela sua incipiência** (que continuou nos Regulamentos 1.318, de 30.01.1854, e 3.453 de 26.04.1865, na Lei 3.272, de 5.10.1885, nos Decretos 169-A, de 19.1.1890, 370, de 2.5.1890), *não tinha usualidade jurídica*, do que resultava que um sem número de alienações, sobretudo as *causas mortis* (de que não se exigia a obrigatoriedade da transcrição), ficou neste País à margem de qualquer controle registral por largos anos. Não por outra razão, Teixeira de Freitas já anotava, *litteratim*: 'Regul n. 1318 de 30 de janeiro de 1854. Arts. 91[2] e seg. Com esse registro nada se-predispõe, como pensão alguns para o cadastro da propriedade immovel, base do regime hypotecario germânico. Teremos uma simples descripção estatistica, mas exacta conta corrente de toda a propriedade immovel do paiz, demosntrando sua legitimidade, e todos os seus encargos. O systema cadastral é impossível entre nós. (Consolidação das Leis Civis: Rio de Janeiro, B.L Garnier, 1876, p. 535) [sem grifo no original]. Transcrição textual.

Essa passagem do genial jurista dá a exata dimensão da irrazoabilidade de exigir a história registral de todo e qualquer imóvel no País em suas mutações dominiais. A ausência de dados registrais e sua cadeia sucessória, repita-se, não transforma nenhum imóvel em devoluto. Terras devolutas, segundo a clássica delimitação do famoso art. 3º da Lei 601 de 1850, ainda de invocação obrigatória para entendimento do assunto, são:

'§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.
§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.
§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apezar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.
§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apezar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.'

A dicção dos artigos acima tem ainda que ser obrigatoriamente entendida conexivamente com a indicação do art. 8º da mesma Lei, que prescreve:

Art. 8º Os possuidores que deixarem de proceder à medição nos prazos marcados pelo Governo serão reputados caídos em comisso, e perderão por isso o direito que tenham a serem preenchidos das terras concedidas por seus títulos, ou por favor da presente Lei, *conservando-o somente para serem mantidos na posse do terreno que ocuparem com efetiva cultura*, havendo-se por devoluto o que se achar inculto'. (sem destaque no original)

[2] O art. 91 referido determinava que "Todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade, ou possessão, são obrigados a fazer registrar as terras, que possuírem, dentro dos prazos marcados pelo presente Regulamento, os quaes se começarão a contar, na Côrte, e Provincia do Rio de Janeiro, da data fixada pelo Ministro e Secretario d'Estado dos Negocios do Imperio, e nas Provincias, da fixada pelo respectivo Presidente". (Brasil, 1854)

> Um dos grandes comentaristas da Lei 601, Paulo Garcia, dá a exata inteligência sistemática desse dispositivo no conjunto dos propósitos da lei, *verbantim*:
>
> 'Portanto, o que resulta claro do art. 8º é que, mesmo não sendo revalidada ou legitimada, a posse com efetiva cultura era respeitada, e o terreno nessas condições não era devoluto. Devoluto seria apenas o terreno que se achasse inculto à época da lei. Assim, pode-se afirmar que não são devolutas, além daquelas a que se refere o art. 3º da Lei 601, também aquelas terras que em 1850 estavam na posse de alguém, desde que cultivadas (Terras Devolutas. Rio de Janeiro: Livraria Oscar Nicolai, 1958, p. 50-1)'. (Brasil, 2002c)

A ideologia aparece pelo efeito de evidência na proteção do proprietário. A evidência histórica das "imperfeições do sistema registral desde sua origem" e que "o sistema (registral), pela sua incipiência não tinha usualidade jurídica", serve de condição de produção do discurso materializado no enunciado "terra devoluta não se presume", logo, se presume terra privada, mas não pública. Esse estratagema, ao tempo que exime os proprietários da sua obrigação e responsabilidade jurídica do registro, dá força de validade a um costume típico da classe, qual seja: não delimitar, demarcar e registrar, o que permite a apropriação de terras de posseiros, de indígenas, quilombolas e de terras pública devolutas. Utiliza-se ora a letra da lei, ora as brechas da lei para manutenção dos costumes de classe.

No trecho citado, busca-se definir a terra devoluta por oposição, ou seja, pelo que ela não é. Há uma presunção de cultivo à época como elemento que justifique a investigação da devolutividade da terra hoje. Outro argumento era a não obrigatoriedade da transcrição no caso de alienação *causa mortis*, mas o juiz não indica qual a passagem legal que garantia essa permissividade. A permanência da "injustiça agrária", neste estratagema entre lei e costume, – neste enunciado, denominado de usualidade jurídica –, aqui se dá quando se põe no discurso o ato de defesa histórica dos privilégios "como resistência" à delimitação, demarcação e registro. Não como causa das imperfeições do sistema registral, mas como efeito. Como se os proprietários fossem vítimas desse sistema e, portanto, agora devessem ser indenizados por isso. Impõe-se como condição de produção do discurso, que, mais uma vez, vem beneficiar o proprietário, a natural ausência de registro desde 1850, aliada à ausência de prova de que os terrenos eram ocupados com "efetiva cultura" – condição de validade à época e ainda hoje com a função social –, para se conseguir o efeito desejado. O que há de objetivo é que hoje o terreno foi encontrado inculto, sem função social e sem o registro de quase 873 hectares. Deve o proprietário ser premiado com a indenização?

O juiz qualifica de passagem genial a alegação do jurista Teixeira de Freitas – a defesa da impossibilidade de "um sistema cadastral entre nós", pois resolve sua questão imediata de não dar validade ao título ® no trecho: "Essa passagem do genial jurista dá a exata dimensão da irrazoabilidade de exigir a história registral de todo e qualquer imóvel no País em suas mutações dominiais" (Brasil, 2002c). Ocorre que é sobre esse mesmo sistema necessário de cadastro, que serve como base do regime de hipotecas, a garantia da segurança jurídica do, incipiente à época, mercado de terras. Assim, o Poder Judiciário garante a permanência da impossibilidade do sistema registral, premiando quem, na história, – defendeu e "resistiu" a qualquer forma de delimitação e registro da propriedade da terra – contribuiu ativamente para este quadro de coisas. O Poder Judiciário opta, atualmente, por promover a manutenção das terras nas mãos desses que com recursos públicos podem comprar outros imóveis rurais para manter seu patrimônio. Se não há prova de ser devoluta e não há prova de ter havido ocupação com efetiva cultura, recorre-se a uma presunção, uma crença sem evidência, outro modo de operar com a ideologia. Ocorre que essas presunções não ocorrem em casos de reintegrações de posse de comunidades tradicionais.

Essa argumentação, que volta à Lei de terras – silencia as obrigações posteriores de demarcação, delimitação e registro –, de que não há que se exigir a história registral de todo e qualquer imóvel pela ausência desse tipo de dado e de sua cadeia sucessória, abre para a hipótese de questionamento da higidez de todo e qualquer título jurídico e, portanto, colocaria a questão da necessidade de serem definidos outros parâmetros jurídicos na resolução dos conflitos fundiários no Brasil. O não dito, mas explicitado, é que a ausência de dados registrais não retira em si a higidez e validade do título para outros fins, pois vale para hipoteca. Aqui, observa-se a contradição interna do discurso jurídico, visto que se utiliza desse procedimento – a ausência de dados registrais – como única prova judicial para expulsar indígenas, quilombolas e sem-terra em ações de reintegração de posse, sem perícia ou prova da posse, ocupação ou cultivo. No entanto, tal procedimento não é utilizado para restringir a indenização nos termos do título.

Não mencionado que a concentração de interesses derivasse de conflitos que giravam em torno da terra, pois "divisas principalmente dessas últimas (propriedades rurais havidas por título de posse com cultivos efetivos) só são firmadas e respeitadas por armas de fogo desfechadas em emboscadas de trás dos grossos troncos de nossas árvores seculares" (Viana apud Silva, L., 2008, p. 101). Para uma classe que tinha esses tipos de expedientes de força – escravidão e violência – no intuito de garantir sua segurança jurídica, não precisava se fixar no

título como modo de regulação, sendo esses outros mecanismos de manutenção do fenômeno da "injustiça agrária" apagados do referente nos enunciados do juiz.

Para fortalecer a ideia da indenizabilidade no item "Caráter devoluto das terras sem registro imobiliário", reforça o argumento que "É comum, pelo menos neste juízo, o Incra apontar para o caráter devoluto de terrenos expropriandos". Materializa-se uma defesa do juiz da restrição das possibilidades jurídicas do Estado da Bahia em propor ação discriminatória para, por meio de provas, estremar o domínio público do particular. O debate, mais uma vez, desloca-se da coisa em si, da posse ou do registro do proprietário na história do imóvel, para o interesse do Estado da Bahia ao alcance da oligarquia regional, com poder suficiente para exercer pressão sobre os executivos estaduais, a Justiça e a Polícia, no sentido de legitimar a apropriação ilegítima de terras. Dito isso sobre a história, nesta mesma sentença, o juiz reconstrói os balizamentos para as principais estratégias da suposta defesa do proprietário privado, como em um parecer, conforme segue:

> Essa breve digressão tem por propósito deixar claro que qualquer alegação de terra devoluta somente pode ser formulada com os olhos postos nos seguintes balizamentos:
> I – A ausência de registro imobiliário pode decorrer das imperfeições do sistema registral brasileiro e da não-obrigatoriedade de submissão a ele de vários atos translativos, sobretudo os oriundos *causa mortis*, por expressa ressalva legal antes do Código Civil de 1917, dando, como consequência, a inexistência de um espelho fiel de todas as translações [sic] dominiais.
> II – A qualidade de possuidor atual pode resultar de *acessio possessionis* que tenha origem na hipótese do art. 8º da Lei 601 de 1850, que resguardou o direito do possuidor de área cultivada, ainda que não tenha havido revalidação de sesmaria nem legitimação de posse, do que pode decorrer, também, a exemplo da hipótese anterior, posse *ad usucapionem*.
> III – Excluídas as hipóteses anteriores, a alegação de terra devoluta deve vir precedida de prova conducente à verossimilhança do alegado, conforme inobjetável entendimento do STF, segundo o qual terra devoluta não se presume. Sua alegação teria que vir provada por ação discriminatória que estremasse o domínio público do particular. Se provado caráter de devoluto de tais terras, o que implicaria dizer que elas seriam de domínio estadual (fora as exceções de domínio federal), ao INCRA estaria vedada sua expropriação, a não ser que ela resultasse de autorização legislativa.
> De todo o exposto, segue-se que a invocação do caráter devoluto de terras expropriandas é impertinente para o presente caso, conforme ainda se confirmará breve trecho. (BRASIL, 2002c) [grifo nosso]

Pode-se concluir desses enunciados que, para efeito de indenizabilidade da área de posse, no hiato criado pelas duas competências – federal de desapropriar e estadual de discriminar –, o juiz admite que basta o Estado da Bahia expressar

ausência de interesse público, por meio de sua procuradoria jurídica. Os enunciados, aqui, extrapolam a decisão e passam a orientar uma leitura da história, restringindo os balizamentos para caracterização de terra devoluta, na defesa da classe dos proprietários, ao longo da história, para além das necessidades do processo em si. Para além de retomar a ausência de registro em benefício do proprietário e da possibilidade de posse *ad usucapionem*, refere, por meio da doutrina do direito administrativo, a restrição de autorização legislativa ao INCRA, pois sendo devolutas seriam terras estaduais.

Superada a questão da devolutividade, passa o juiz, ainda nesta sentença, a discorrer sobre a posse, pois, mesmo não sendo devolutas, o juiz justifica o deferimento da indenização de área excedente de 873 hectares como segue abaixo:

> *Indenizabilidade da posse*
>
> A exigência de posse autônoma, sobretudo marcada pela ancianidade, qual ocorre com a dos autos, enseja sua indenizabilidade, sabido tratar-se de direito real (por existir oponibilidade *erga omnes*, sujeição da coisa à pessoa, em caráter imediato e direto, e ausência de sujeito passivo determinado) de existencialidade distinta e até oponível à propriedade, mesmo porque nosso sistema consagra orientação iheringuiana do uso ou destinação econômica do bem.
> [...]
> Fique-se certo que, havendo contraste entre a qualidade do possuidor e a do proprietário, nem por isso aquele, que tenha possuído o imóvel com animus domini, deva ser desalijado da pretensão indenizatória. (Brasil, 2002c) [grifo do autor]

O juiz afirma, com base na doutrina, que: "A desapropriação da propriedade é regra, mas a posse legítima ou de boa-fé também é expropriável, por ter valor econômico para o possuidor, principalmente quando se trata de imóvel utilizado ou cultivado pelo posseiro". E ainda da doutrina extrai que "A condição de posseiro não é a de simples detentor ou de mero possuidor, [...] definindo-se como um direito real consuetudinário" (Brasil, 2002c). Anote-se que essa força dada à posse sem título agregada ao direito de propriedade não é a mesma dada às situações de posse sem título de indígena, quilombola ou mesmo de posseiros, garantindo privilégios de classe constituídos, violentamente, na história. A violência de classe costuma construir sua própria legalidade ou modo de aplicação dessa. Por fim, afasta a situação de terra devoluta, cria salvaguarda de direitos do possuidor com base na Lei nº 601/1850 para concluir que a posse, neste caso, é "*ad usucapionem*" e "não há óbice legal à liberação dos valores relativos à posse sem registro aos "Expropriandos", como segue:

> Restrição ao direito do possuidor só haveria se ocorresse conjuntamente, ou mesmo alguma delas, das seguintes situações:
> [...]
> se houvesse alegação de terra devoluta pelo Estado da Bahia, o que não é o caso (já que ele se manifestou expressamente em contrário), ela teria que vir acompanhada de prova conducente à verossimilhança do afirmado (ação discriminatória passada em julgado), inclusive com evidência de que a posse atual não resulta de *acessio possessionis* que remonte à hipótese da Lei imperial 601 de 1850, que salvaguardou os direitos do possuidor, ainda que ele não tenha requerido legitimação da posse ou revalidação do domínio, com o que foi afastado o caráter de devoluto. Havendo tal prova, a expropriação somente teria seguimento se houvesse autorização legislativa que possibilitasse a União, em nome da suposta hierarquia federativa, desapropriar bens de outro ente político.
> Percebe-se, pela leitura dos autos, que [...] a posse dos Requeridos é *ad usucapionem*, perfectibilizada muito antes do ato imissional em favor do INCRA, conforme ainda quesitação a que respondeu o Perito [...], informando que a posse exercida tem sido exercida pacificamente, sem que tenha sido apurada qualquer reivindicação das terras possuídas. Por outro lado, instado a se manifestar, o Estado da Bahia expressou ausência de qualquer interesse público estadual sobre o imóvel objeto desta ação, conforme já assinalado. (Brasil, 2002c) [grifo do autor]

Trata-se da posse sem diferenciar se "grande propriedade", como é o caso, da média e da pequena propriedade, como fez a Constituição Federal de 1988, com uma argumentação capaz de legitimar qualquer indenizabilidade de grandes porções de terra sem registro. Não há no enunciado prova nos autos de terrenos cultivados pelo posseiro, no caso a empresa Klabin Bacell/Bahia PULP S.A. Preenche-se de sentido a posse e sua indenizabilidade com o *animus domini*, a ausência de outro proprietário reivindicante, ausência de alegação de terra devoluta pelo Estado da Bahia titular do interesse e, por fim, justifica-se pelo costume (direito consuetudinário). Mesmo que o INCRA alegue ser terra devoluta, não se investiga essa hipótese, deferindo a liberação dos valores. Cabe ainda fixar que quando o juiz fundamenta "nosso sistema consagra orientação iheringuiana do uso ou destinação econômica do bem" está superando a função social e formas tradicionais de uso da terra previstas na constituição por uma doutrina civilista.

Ainda quanto à devolutividade da terra, há uma sentença, emitida em 6 de novembro de 2007, em Ação Ordinária, Autos nº 0001782-95.2005.4.01.3300, proposta por Edízio Muniz Ferreira Junior contra o INCRA na qual, mesmo quando o Estado da Bahia demonstra interesse, – ocorrendo em paralelo à desapropriação uma Ação Discriminatória –, o juiz segue com a ação de desapropriação, considerando procedente a ação ordinária – a favor do proprietário –, sem averiguar a dominialidade do imóvel, nos seguintes termos:

> [...] Nada haveria de novo, não fosse a intervenção do Estado da Bahia nos autos da desapropriação, pontuando que parcela da área expropriada incluída no Decreto Presidencial lhe pertence. Em acréscimo, o Estado da Bahia ajuizou contra o expropriado neste Juízo, ação discriminatória (2007.4615-3).
> Pois bem. Malgrado tenha sido desenhada essa ampla moldura, *penso que a interferência do Estado da Bahia* – sob o argumento de que parcela da Fazenda Conjunto Conceição, por caracterizar terra devoluta, lhe pertence – não tem o condão de afetar o exame da produtividade daquele imóvel.
> Assim, como ocorre na ação de desapropriação, também na ordinária declaratória de produtividade de imóvel rural, a figura do domínio é de pouco interesse cingindo-se a positivar a legitimidade da demanda. Se no feito expropriatório o trespasse para o Poder Público é cogente e ocorrerá independentemente de quem seja o proprietário do imóvel, também na ação tendente a obstar a desapropriação o que interessa, em verdade, é o exame da produtividade do bem.
> Desse modo, a investigação da produtividade – como antecedente lógico e necessário para a ação de desapropriação – vincula-se muito mais às características apresentadas pelo imóvel em si, parecendo irrelevante a pesquisa de sua propriedade. Noutros termos, ainda que a Fazenda em questão pertença apenas em parte ao autor, o exame de sua produtividade deve atentar para o seu todo, na medida em que, efetivamente, caracteriza, neste momento, um imóvel ocupado em 812,6746ha.
> Corroborando a assertiva, tem-se expressa declaração do Estado da Bahia nos autos da ação discriminatória (n. 2007.4615-3) no sentido de que não pretende desapossar o réu da área que ocupa, com fundamento na Lei de Terras do Estado da Bahia (Lei Estadual n. 3.038/72) que preserva a posse dos ocupantes de terras devolutas. (Brasil, 2005b) [grifo nosso]

O juiz delineia e seleciona, discursivamente, a divergência sobre a qual quer decidir. Seleciona do referente o que considera relevante, excluindo a questão do domínio, da propriedade, pois quer apenas decidir sobre produtividade. Identifica que o Estado da Bahia, em 2007, propõe na Vara Agrária Federal uma Ação Discriminatória e o INCRA pede para ser assistente, o que poderá levar a um destacamento de parte da propriedade como terra pública e, por consequência, a ausência de obrigação do INCRA no seu dever de indenizar essa parte de terra pública devoluta ao proprietário privado. Apagando o referente, o juiz decide: "indefiro o requerimento de assistência formulado pelo Incra e determino a remessa dos autos ao MM juiz Estadual da Comarca de Itajubá/BA", em 2007. Em 2011, há outra decisão: "excluo o Incra da lide [...] e determino, por conseguinte, a remessa dos autos ao Juízo Estadual". Pode-se, aqui, concluir comparativamente, pois, nesse caso, o Estado da Bahia alega que a terra é devoluta, e, no caso anterior, não havia essa alegação. Há casos em que o juiz traduz o efeito do discurso em favor da posse do latifúndio. Nesse caso, ocorre a mesma coisa, mesmo com o Estado da Bahia e a autarquia federal do INCRA tendo outra posição. O manejo da posição do Estado da Bahia que, no caso anterior, validou a decisão de não

investigar se seria terra devoluta aqui não validou decisão contrária, evidenciando o arbítrio. O juiz usa nesse caso, e não antes, o argumento da competência estadual, remetendo para o poder local a decisão.

Na decisão acima, o juiz não traz a legislação estadual e federal que embasa sua decisão, nem mesmo sobre a competência ser estadual, e, assim, não enquadra em uma forma jurídica seu discurso, substituindo por um discurso vago como em "penso que a interferência do Estado da Bahia" ou em "parecendo irrelevante a pesquisa de sua propriedade". Para decidir, afirma: "Dito isso e permeando a questão de fundo, é preciso fixar os contornos da presente demanda". Quando traz a legislação estadual, é para proteger a posse do proprietário, sendo que o que está em jogo é a propriedade, a indenização de patrimônio público ou privado. Em casos similares, o Estado da Bahia pede suspensão do levantamento da quantia ofertada pelo INCRA até que se identifique se há e qual a área de domínio público, podendo haver imissão de posse pelo INCRA (Brasil, 2005b).

Ainda sobre o tema da dominialidade, há uma sentença, em ação de desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, emitida no ano de 2005, ação proposta em 2002, imissão de posse em dois anos, inserida nos autos do processo nº 2002.33.00.026080-5, tendo como réu o espólio de Victor Meirelles Filho, imóvel classificado em grande propriedade improdutiva no município de Gandú, imóvel de nome "Fazenda Conjunto Mineiro", com 243,753 ha de área registrada e 323,4813 ha de área planimetrada pelo INCRA, com diferença entre as duas de aproximadamente 89 hectares de área de posse (38%). Diante dessa diferença, segundo consta na sentença, em item denominado "Titularidade dominial da área excedente do registro", "O Incra, desde a inicial, requer o bloqueio do valor indenizatório da área sem registro imobiliário" ao argumento de que "presumidamente são de propriedade do Estado". Os expropriandos "na Contestação questionam o caráter devoluto de parte das terras", mas não há provas da aquisição da posse aqui mencionada. Sobre essa divergência, decide o juiz: "Labora em erro (o Incra) a autarquia-expropriante nessa alegação, que se tornou recorrente nos feitos agrários, de caráter devoluto de terrenos expropriandos por não terem sido encontrados, junto às serventias cartoriais da região, registro e matrícula dos imóveis", pois "terra devoluta não se presume". Presume-se, então, propriedade privada, mesmo sem registro e uso, para efeito de indenização (Brasil, 2005b).

O juiz traz como justificativa os mesmos enunciados do processo anterior, com os chamados "leading cases"[3] de 1977 e 1980, como uma forma de, ao trazer casos anteriores, conspirar contra o espírito da nova Constituição de 1988 para manter a estrutura fundiária do país pós-Constituição. Do mesmo modo, o juiz libera os valores da posse sem registro por considerá-la *ad usucapionem*, sendo que a especificidade desse processo se fixa em dois fatores. Primeiro, não aparece a intimação do Estado da Bahia para que fale sobre seu interesse. Segundo, o próprio juiz corrige o laudo do perito judicial, que somente avaliou área, objeto do registro para somar o valor da VTN e não a área excedente não avaliada, como segue:

> *Valor da terra-nua*
>
> De início, impõe-se corrigir a omissão do laudo oficial em avaliar somente área objeto do registro, que não é a único objeto da pretensão expropriatória. Embora mencione a área total em certa passagem do laudo [...] o Perito termina por não considerá-la nos cálculos. Assim, multiplicando o valor do VTN, R$ 650,00, pela área total, 323,38 (hecteras), tem-se o valor total de R$ 210.262, que ora adoto como apto à indenização da área total exproprianda. (Brasil, 2002d) [grifo do autor]

Os principais elementos para análise são: na contestação, o réu questiona o caráter de terra devoluta de parte das terras, mas o juízo não justifica, não traz a prova, nem mesmo cita o possível interesse do Estado da Bahia ou a necessidade de retificação do registro; o perito não considera área excedente no valor da VTN 152.589,51. Ao contrário de outros processos, aqui evidenciou-se que o juiz não considera "pedra de toque" a perícia, nem mesmo cinge-se essa ao expert, pois aqui "corrige" o que considera omissão do laudo administrativo e do laudo judicial para somar o valor da área excedente do registro, aumentando o valor por sua própria decisão – ao multiplicar o valor do hectare pela área que considera total – do valor para VTN que, assim, passa a ser de R$ 210.262,00. É certo que o juiz pode, mas, em outras decisões escamoteia tal procedimento, diante de um registro contestar o laudo judicial. O que se apresenta aqui como síntese é que contesta, em geral, quando há prejuízo para o proprietário e acata o laudo quando há benefício. Discursivamente, quando adere ao laudo, escamoteia sua decisão como "técnica". Como efeito de sentido, tem o poder de modelar perícias futuras com seu entendimento, já que se dispõe a contestar o laudo. Nestes termos, pode-se inferir que a desapropriação se tornou estratagema adequado juridicamente para

[3] São casos líderes, uma referência à fonte do direito de origem estadunidense que se rege pelo *common law*.

regularizar a posse excedente ao registro, mesmo que terra pública, burlando inclusive a proibição de usucapião de terra pública[4].

Em casos recentes, foi encontrado, na petição inicial do INCRA, que dá início ao processo judicial, o seguinte requerimento: "Intimar o Estado da Bahia, através da sua procuradoria, para querendo se manifestar quanto ao interesse do mesmo sobre a área objeto da presente ação" (INCRA apud Brasil, 2011d). O juiz da Vara Agrária indefere esse pedido, na denominada "Decisão Inicial", conforme trecho a seguir:

> Quanto ao requerimento de intimação do Estado da Bahia, cabe ao INCRA comunicar o fato ao Estado da Bahia e a este promover a ação de discriminação de terras devolutas, não havendo que falar em presunção de propriedade do Estado. Por isso, fica indeferido o requerimento de intimação do Estado da Bahia. (Brasil, 2011d)

Com essa decisão, o Poder Judiciário desresponsabiliza-se em averiguar a existência de terra pública e remete a responsabilidade ao INCRA. O lugar em que se coloca o Poder Judiciário é de um aparelho que atua para salvaguardar o direito de propriedade privada, mas não se obriga a salvaguardar a terra pública pertencente ao Estado. Pode-se concluir que um critério de demarcação judicial não é o registro, mas "a ausência de qualquer reclamação de terceiros", podendo ser terra grilada e, não reclamada em tempo pelo Estado de Bahia, pode ser indenizada. Esse critério pôde ser construído historicamente exatamente pela condição de produção do discurso judicial ◎ a interdição do discurso dos aqui denominados "terceiros", somada à máxima de que o direito não socorre aos que dormem.

Sobre esse tema, cabe fixar que o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu que não se discute em sede de ação de desapropriação "questão atinente ao domínio", mesmo sendo sobre "terras expropriadas" que "caracterizam-se como terras devolutas situadas na faixa de fronteira e, por isso, pertencem à União":

> Não se discute, em sede de ação de desapropriação, questão atinente ao domínio [...] havendo fundada dúvida sobre o domínio, o preço ficará em depósito, ressalvada aos interessados a ação própria para disputá-lo. [...] Assim como deve ser excluída qualquer discussão sobre o domínio do bem expropriado, também não se pode permitir a inclusão ou a permanência do Estado do Paraná no processo, sendo descabida a argumentação de que o ente federativo tenha expedido título *a non domino* ao expropriado, máxime presente a previsão legal à ratificação dos títulos de alienação ou de concessão de terras referentes a pequenas e médias propriedades rurais,

[4] Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, nos termos do artigo 183, § 3º da CF.

> situadas na faixa de fronteira, efetuadas pelos Estados. [...] Tendo como certa a higidez do título de propriedade, tem-se como descabida a extinção do feito sem julgamento de mérito [...]. 'Neste RE, fundado no art. 102, III, a, da Constituição, alegou-se ofensa aos arts. 5º, XXIV, e 184, caput, da mesma Carta.' Sustentou-se que as terras expropriadas caracterizam-se como terras devolutas situadas na faixa de fronteira e, por isso, pertencem à União. Asseverou-se, assim, que 'os títulos dominiais dos expropriados são ilegítimos e, consequentemente, é indevida qualquer indenização aos mesmos pela 'perda da propriedade', uma vez que essa sequer ocorreu' [...]. O acórdão recorrido, com apoio no conjunto fático probatório dos autos e na legislação infraconstitucional, entendeu ser *descabida a discussão acerca de domínio na presente ação de desapropriação, bem como julgou hígido o título de propriedade cuja legitimidade se questiona.* [...]. (RE 576.272, rel. Min. Ricardo Lewandowski, decisão monocrática, julgamento em 20-2-2008, DJE de 5-3-2008.) (Brasil, Supremo Tribunal Federal (STF), 2007, p. 17,) [grifo nosso]

Ainda sobre a indenizabilidade, encontra-se o enunciado de um juiz: "2. A dimensão do imóvel expressa no registro imobiliário não deve prevalecer sobre a área planimetrada, já que somente a consideração da área efetivamente existente assegura a justa indenização do imóvel desapropriado". (Brasil, 2005c) Nesse caso, em atenção ao Decreto Presidencial de 29 de dezembro de 2004, tendo como autor o INCRA, como nas demais ações desse tipo, e réu a empresa Barreto de Araújo Lavoura, Indústria e Comércio S/A, o imóvel foi classificado em média propriedade improdutiva por não alcançar índices de GUT (17,30) e GEE (32,30) no município de Gongoji, "Fazenda São João" com 164,0000 ha de área registrada e 187,1690 ha de área planimetrada pelo Incra, com diferença de 23 hectares (14,2%). Quanto ao tempo, o processo durou três anos, do protocolo à sentença, e a decisão sobre imissão de posse ocorreu dois meses após o início da ação, segundo a sentença. Nessa ação, pode-se destacar fato também corriqueiro nas ações de desapropriação, como a presença do interesse dos bancos, no caso concreto, o "Banco Econômico S/A pretendeu a habilitação do seu crédito hipotecário".

Interessa, neste tema, registrar que na sentença consta que o INCRA entende, com base em decisões de tribunais, que, havendo divergência entre área registrada e a medida, o expropriado somente poderá levantar o valor da indenização correspondente à registrada. O depósito indenizatório relativo ao espaço remanescente ficará retido em juízo até que o suposto proprietário promova a retificação do registro, ou seja, decidida, em ação própria, a titularidade do domínio da área que não consta no registro. Ocorre que o juízo da Vara Agrária da Bahia nega este pedido de bloqueio do INCRA com os seguintes fundamentos:

> Fixadas as balizas iniciais, ao caso concreto para examinar a diferença existente entre a área registrada e aquela, efetivamente, encontrada pela autarquia expropriante. Registre-se de logo, que segundo Decreto

> Presidencial acostado aos autos indica, expressamente, que a desapropriação refere-se ao total da área encontrada (vale dizer 187,1690), tendo ainda o INCRA providenciado a expedição de TDA's referente a esta mesma área.
> Nesse ponto, não há como deixar de reconhecer que a indenização, para cumprir o comando constitucional, deve ter em conta não apenas a área registrada, mas aquela realmente existente. Quanto ao tema, calha invocar os seguintes precedentes do eg. Tribunal Federal da 1ª Região: [...] '2. A dimensão do imóvel expressa no registro imobiliário não deve prevalecer sobre a área planimetrada, *já que* somente a consideração da área efetivamente existente *assegura* a justa indenização do imóvel desapropriado. 5. É sabido que o título registrário pode divergir quanto à área nele referida, com aquela realmente existente ou aquela encontrada pela perícia. Sendo a área do registro menor do que área apurada pelo perito, deve esta prevalecer, pois retrata **a** *verdade* dos autos, sobretudo por que [sic] *a intenção* da autarquia fundiária foi a de desapropriar o imóvel específico, independentemente de sua metragem. (Brasil, 2005c) [grifo nosso]

Presume-se a legitimidade da posse para além ou aquém do registro. Nas ações de reintegração de posse, a construção de verdade, em muitos casos, se dá pela absoluta presunção da legitimidade do registro público, que aparece como prova incontestável da posse, afastando a necessidade de perícia topográfica em conflitos coletivos por terra. Na desapropriação, não vale o registro, traz-se como fundamento absoluto a ideologia de "justa indenização" sobre o não registrado e não declarado ao Estado, para efeitos de ITR. O sentido de indenizar já traz a noção de prejuízo anterior, que deve ser compensado, ressarcido, e se coloca contrária à possibilidade de o Estado apossar-se ou apoderar-se. Essa comparação entre as ações traduz o efeito de sentido dos modos discursivos, confirmando a ideologia de *in dubio pro status quo* do proprietário, como elemento para manutenção do fenômeno da injustiça agrária, independente da forma jurídica.

Há dúvidas quanto a essa liberalidade mesmo no Poder Judiciário. Essa questão, decidida durante quase uma década, ao menos na Vara Agrária da Bahia, não é uma questão pacificada no Poder Judiciário se tomarmos o período estudado, posto que o STJ acata a tese de necessidade de bloqueio e afirma em acórdão em 1º de dezembro de 2011 que:

> [...] Conforme precedentes desta Segunda Turma, quando a área contida no registro imobiliário for menor que aquela efetivamente levantada, deve essa última ser considerada para efeito da indenização. Entretanto a importância relativa à área que superar a do registro deverá permanecer depositada judicialmente até que seja promovida a necessária retificação formal do título de propriedade, ressalvado o meu entendimento pessoal. (Brasil, 2011a)

Anota-se que, nessa decisão da Vara Agrária, o juízo refere-se aos fundamentos, recorrendo ao direto privado, ao código civil, núcleo de defesa da propriedade privada, qual seja o Código Civil no seu "art. 1.247. Se o teor do registro não exprimir a verdade, poderá o interessado reclamar que se retifique ou anule". (Brasil, 2002a) O pedido de bloqueio do valor pelo INCRA serve para permitir, exatamente, a comprovação do domínio e a retificação do registro para exprimir a verdade, se for o caso de área maior. O Juízo da Vara Agrária, superando inclusive os comandos da segurança jurídica do núcleo normativo do direito privado e orientação do STJ, permite o levantamento total da indenização. Remete a decisão à esfera política de Estado, representada pelo Decreto Presidencial acostado aos autos, que indica "expressamente, que a desapropriação se refere ao total da área encontrada" e à esfera administrativa e burocrática quando afirma que "tendo ainda o INCRA providenciado a expedição de TDA's referentes a esta mesma área". No site do STJ, encontra-se o seguinte relato:

> Durante o processo de desapropriação, peritos fazem laudos técnicos sobre a propriedade expropriada – relativos à produtividade e mesmo ao tamanho da propriedade. Em alguns desses casos, a área encontrada pelo perito difere daquela no registro do imóvel. Por conta dessa situação, o INCRA recorreu diversas vezes ao STJ. No Recurso Especial (Recurso Especial) 1.252.371, relatado pelo ministro Cesar Rocha, a autarquia questionou decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF5), que determinou que o valor da indenização corresponderia à área encontrada pela perícia, e não àquela registrada. O valor foi mantido pelo TRF5, sob o argumento de que '*a indenização deve corresponder ao todo real, pouco importando o que o registro anuncie*'. O ministro Cesar Rocha destacou que, a seu ver, a indenização deve abranger a área total determinada, sem restrições ao levantamento dos valores equivalentes à diferença obtida entra a área do registro e a área real. Segundo ele, o expropriado só ficaria impossibilitado de levantar a totalidade do valor da desapropriação se houvesse dúvidas quanto à propriedade da área não registrada ou disputas pela porção de terra. Porém, a jurisprudência do tribunal impõe indenização da área registrada, mantendo-se em depósito judicial o que sobrar até que o expropriado promova a retificação do registro ou que seja decidida a titularidade do domínio. (Brasil, 2012a) [grifo nosso]

Pode-se indicar que, até determinado período, o entendimento era de indenizar área registrada; em um segundo momento, passa-se a decidir pela área efetivamente encontrada em perícia topográfica, mas, havendo necessidade de comprovação do domínio em ação própria, devendo ser bloqueado o valor e, por fim, libera-se o valor sem retificação ou prova. O juízo passa a considerar que a atitude do INCRA é típico "reconhecimento de domínio alheio" do demandante mais válido do que o registro, não havendo necessidade de comprovar, pois que também "se constata ausência de qualquer reclamação de terceiros". Não havendo disputa, ninguém a reclamar, seria propriedade privada ou terra pública devoluta?

Não se aguarda sequer a averiguação para efeito de retificação do registro e possível averiguação de grilagem de terras. Confirma-se, assim, que a força da reclamação de terceiros tem peso determinante na demarcação de terras no Brasil, e não o registro. Nessa disputa, *in dúbio*, há uma presunção de legitimidade no intuito de assegurar a justiça de classe pro proprietário.

2 A atuação do Estado e suas contradições neste processo de relação social conflituosa: uma reflexão a partir da ação discriminatória de terras devolutas do Estado.

Considerada a complexidade do Estado e da sua própria formação histórica, sua atuação pode ser desdobrada em diversas frentes, entre estas: i) na condição de produtor de normas reguladoras das ações dos sujeitos sociais, inclusive dele próprio, o Estado; ii) na condição de produtor das infraestruturas asseguradoras das condições da produção; iii) na condição de mediador do conflito e das condições desta mediação e iv) na condição de produtor direto nos projetos de assentamento, irrigação, reconhecimento e regularização dos territórios tradicionais.

Os atos do Estado são classificados no âmbito da teoria jurídica constitucional como atos praticados através das funções de legislar, administrar e julgar, atribuídas aos chamados Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. As funções desses poderes são típicas de cada um deles, mas, por vezes, são exercidas também de forma atípica. Deste modo, podemos observar o Legislativo administrando a sua própria casa, julgando os seus membros e produzindo inquéritos específicos; podemos encontrar o Executivo legislando em casos específicos como as medidas provisórias, os decretos e as instruções normativas, assim como julgando os seus servidores; da mesma maneira, podemos encontrar o Judiciário administrando a sua própria estrutura e julgando os seus pares e serventuários. Na pesquisa que serviu de base para acessar uma das cartas do baralho que apreciamos neste ensaio não tratamos de todos os aspectos da atuação do Estado, muito menos das teorias que tratam dessa relação social histórica. A nossa compreensão, no entanto, considera as imbricações que se fazem presentes em todos os órgãos e atos do Estado. No caso em apreciação, chama-nos a atenção a atuação do Estado-Juiz no conflito como um todo complexo, mas, sobretudo, na ação discriminatória do caso Porteira de Santa Cruz. Através dessa ação, o Estado da Bahia busca a definição fundiária do território da "Larga", ao menos em parte, através da denominada "Fazenda Patrícia" – Matrícula 703 do Cartório de Registro de Imóveis de Baianópolis – que é objeto da ação do Estado, muito embora as comunidades

reivindiquem a ampliação do perímetro da ação discriminatória. A cronologia dos atos do Estado neste conflito, ao longo de sete anos, considerada a data de propositura da ação discriminatória, mostra, ao menos parcialmente, como a questão agrária é tratada no âmbito do Judiciário e de como esse tratamento pode contribuir com os processos sociais de produção do espaço. Trata-se de ação discriminatória de terras devolutas do Estado, que foi proposta pelo rito sumário. As ações judiciais de rito sumário, nos termos da sistemática processual, devem tramitar através de atos processuais concentrados, de modo que possam assegurar a celeridade processual. Neste caso, o juiz deve, de logo, designar audiência, oportunizando às partes, no próprio ato, apresentarem as suas defesas, escritas ou através de sustentação oral com transcrição pelo serventuário da Justiça. Com essa brevíssima descrição, o leitor poderia imaginar que uma ação discriminatória teria a sua tramitação muito rápida. É muito comum, nesses casos, os camponeses impactados pelos conflitos perguntarem aos advogados em quanto tempo o problema estará resolvido. A questão é mais complexa, visto que entre o texto da lei e a sua efetividade há uma série de mediações de ordem política, ideológica, de interpretações e, sobretudo, de relações de poder que interferem no tempo e nas decisões.

Na carta do baralho em apreciação, a ação foi proposta em 24 de março de 2017, na Comarca de Baianópolis. O polo passivo, ou seja, os sujeitos sociais relacionados como réus nessa discriminatória, conforme já anunciado, são: a advogada Luciene Gonçalves Donato Benevides e seu esposo, o Magistrado Wilson Almeida Benevides; o agricultor Gustavo Binsfeld e sua esposa Ida Helena Binsfeld; o lavrador Januário Mendes Barbosa; o agricultor Olmiro Fritsch; a Associação dos Pequenos Produtores e Criadores da Larga e um número significativo de camponeses da comunidade de Porteira de Santa Cruz e de outras comunidades da região do conflito, incluindo "seus cônjuges e demais posseiros, supostos proprietários e ocupantes ou interessados atingidos pela área da "Fazenda Patrícia" (Conforme Autos da Ação Discriminatória, processo nº 8000121-33.2017.8.05.0016).

Ao longo da petição inicial, o Estado da Bahia, por intermédio da Procuradoria Geral do Estado (PGE), descreve o histórico da legislação sobre terras devolutas no Brasil e na Bahia, começando pela primeira Lei de Terras do Brasil, a Lei 601 de 1850[5], a sua forma de conceituação de terras devolutas pelo critério da exclusão,

[5] Nos termos do artigo 3º da Lei 601 de 1850, "São terras devolutas: § 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal; § 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento

nos termos do artigo 3º e de como essa lei regulou o mecanismo de revalidação de sesmarias e de legitimação de posses, nos termos dos artigos 4º e 5º. O signatário da referida petição segue abordando aspectos da regulamentação da Lei 601 e situa a transição inaugurada com a primeira constituição republicana de 1891, que transfere para o Estados membros da Federação o domínio das terras devolutas e o que vem depois, no caso da Bahia, a legislação sobre a suas terras devolutas. Em conclusão a essa parte da petição, o signatário afirma que:

> É a partir destas noções históricas sobre a legislação atinente às terras devolutas que o Estado passa a demonstrar que o imóvel a ser discriminado, denominado GLEBA "FAZENDA PATRÍCIA", em toda sua extensão, é constituído por terras devolutas estaduais cuja posse jamais foi legitimada por ato do Poder Público (Autos da Ação Discriminatória processo nº 8000121-33.2017.8.05.0016).

No tópico seguinte da petição inicial da discriminatória, o Estado da Bahia descreve a situação do imóvel discriminado e, de logo, afirma que "[...] não é objetivo desta Discriminatória expulsar os membros da comunidade de Fundo de Pasto das terras", mas sim "extremar o patrimônio público do particular, a fim de que, com a certeza trazida pelo provimento judicial, dissipem-se controvérsias e tensões". Sobre a denominada "Fazenda Patrícia", registrada no Cartório de Registro de Imóveis de Baianópolis, com área total de 6.559,7259 hectares, o Estado da Bahia afirma que "[...] o que se denomina propriedade não passa de mera posse que, ao longo dos anos, em que pese todas as oportunidades garantidas pela legislação imperial, federal ou estadual, não foi regularizada em nome dos particulares" (Petição Inicial da discriminatória, p. 16) e segue apontando irregularidades na matrícula 703, com base em ofício encaminhado pela Coordenação de Desenvolvimento Agrário do Estado da Bahia (CDA), no dia 11 de abril de 2017. No ofício, a CDA aponta contradições nas informações fornecidas pelo Cartório de Registro de Imóveis, tanto do ponto de vista do tempo da cadeia sucessória quanto do ponto de vista da descrição do imóvel. No referido ofício consta que:

> [...] Da análise das certidões remetidas pelo Cartório de Registro de Imóveis (em anexo) verifica-se, de forma confusa, que a certidão de cadeia sucessória informa, inicialmente, na letra "d" que a cadeia é formada por 03 anos, 27 dias, até a presente data*. Logo após, certifica-se que, considerando a data do julgamento da sentença de 11 de dezembro de 1936

das condições de medição, confirmação e cultura; § 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei; § 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (conforme petição inicial da discriminatória, p. 9).

> (suposto inventário do espólio de Anna Camila de Souza), ela estaria formada pelo período de 80 anos, 27 dias, até a presente data*. Todavia, fica claro que o registro da sentença judicial no Cartório de Registro de Imóveis de Baianópolis se deu em 11 de março de 2014. E todos os registros apontados no referido cartório são posteriores a esta data. Outro elemento que chama a atenção é que, dentro de toda cadeia sucessória, somente na transferência do imóvel de Januario Mendes Barbosa para Gustavo Binsfeld é que é feita alusão a extensão territorial da "Fazenda Patrícia" (Autos da Ação Discriminatória).

Além das irregularidades apontadas, o Estado da Bahia questiona também contradições entre medição realizada pela CDA, em procedimento administrativo, e a área indicada no documento registrado no cartório constando área diferente. Consta da petição que "A simples leitura da matrícula 703, registrada no Cartório de Imóveis da comarca de Baianópolis não deixa dúvidas de que os mesmos não possuem qualquer aptidão para ser levados a registro, embora o tenha sido de modo absolutamente irregular". E mais, questiona problema na cadeia sucessória, a ausência do destaque do patrimônio público e a ausência de definição da área do imóvel. Sobre a cadeia sucessória e o destaque do patrimônio público, diz o Estado da Bahia, referindo à certidão emitida pelo Cartório de Registro de Imóveis de Baianópolis e outros documentos da lavra dos supostos proprietários da denominada "Fazenda Patrícia":

> Tal certidão, memoriais, escrituras, cópias de inventários e demais documentos que possivelmente serão juntados pelos réus em que pese a obrigatoriedade **do registro dos imóveis desde a edição do Decreto 370, de 2 de maio de 1890, não mencionam o registro anterior desde a sua origem e destaque do patrimônio público forma de aquisição originária – cuja inexistência pode-se presumir** à vista dos números das transcrições e, pior, não faz referência a qualquer ato administrativo que tenha legitimado a posse ou convalidado determinada sesmaria ou, ainda, alienado, gratuita ou onerosamente, tal área de terras a quem quer que seja, destacando-a validamente do patrimônio público devoluto (Autos da Ação Discriminatória, grifo no original).

Sobre a ausência de definição da área do imóvel, denominado "Fazenda Patrícia", o Estado da Bahia transcreve na petição o seguinte trecho da "descrição" constante do documento apreciado pelo ente federativo:

> O imóvel se compõe do seguinte pagamento órfão, Januário Mendes Barbosa, representando seu falecido pai Anacleto Mendes Barbosa, de sua legítima, na importância de 24$250 (vinte e quatro mil duzentos e cinquenta reis). Haverá para este pagamento, na parte de terras em comum na Fazenda lagoa Clara, do silvestre Dias da Costa, descrita e avaliada por cento e cinquenta mil, uma parte no valor de vinte e quatro mil, duzentos e cinquenta reis (24$250), [...] (Autos da Ação Discriminatória).

Essa medição da área em 24$250 (vinte e quatro mil e duzentos e cinquenta reis) é questionada pelo Estado da Bahia como uma forma de medida inexistente no mundo. E segue o ente federativo buscando na história as diversas formas de medição e conclui esta parte da sua argumentação afirmando que:

> Com a criação do sistema MÉTRICO DECIMAL e sua popularização como sistema universal de medidas em 1792, o Brasil com o decorrer dos anos e por Decreto de Dom Pedro II, abandonou as medidas de braças, varas, quintais e LÉGUAS. Sendo o hectare a derivação de 10.000 metros quadrados (Autos da Ação Discriminatória).

A petição do Estado da Bahia, muito embora não adentre nas questões territoriais históricas da "Larga", sugere a necessidade de uma revisão dos aspectos norteadores da delimitação do perímetro da área da discriminatória, tema que nos foi questionado por camponeses de Porteira de Santa Cruz e Comunidades vizinhas, em visita de campo. No percurso, nos foi relatado um território histórico, que ultrapassa 80 mil hectares, ligando a Comunidade Porteira de Santa Cruz, a partir da "Serra dos Bois", ao Distrito de Lagoa Clara, seguindo pela BA 430 que liga a cidade de Santana à cidade de Cristópolis, na BR 242. Diz o Estado da Bahia na petição da discriminatória: "A falta de medidas das áreas da "Fazenda Lagoa Clara", que nem se sabe se é realmente a "Fazenda Patrícia" em (réis) é um vício gravíssimo dos títulos, por sorte insanável". Podemos adiantar que se trata de um problema recorrente no oeste, mas também em outros pontos do Estado da Bahia.

Em outro trecho da petição, o Estado segue abordando a ausência de comprovação do destaque do patrimônio público e de como a forma jurídica trata a questão do ônus da prova da propriedade nas ações discriminatórias, além de refutar a hipótese de aquisição de terras públicas devolutas por usucapião.

> Escrituras de compra e venda, de venda de direitos possessórios e cessões de direitos hereditários e matrícula sem prova do destaque do bem do patrimônio público desde a sua origem e sem delimitar a sua área na origem, dão indícios apenas de posse. Posse não é prova de domínio, nem mesmo o usucapião pode ser alegado contra ente público, desde 40 (quarenta anos) antes do Código Civil de 1916 (Autos da Ação Discriminatória).

A petição do Estado aborda, por fim, a questão do efeito das decisões judiciais, seja em ações possessórias, seja em ações de retificação de área sem a intervenção do Estado, conforme questiona no seguinte parágrafo:

A petição do Estado aborda, por fim, a questão do efeito das decisões judiciais, seja em ações possessórias, seja em ações de retificação de área sem a intervenção do Estado, conforme questiona no seguinte parágrafo:

> Por outro norte, as alegadas ações de retificação de área, de reintegrações de posses transitada em julgado, não tem força *erga omines* e não tendo o Estado da Bahia, como ente federado, participado da lide como PARTE (não estamos falando de Estado/Parquet, custus legis), como ser obrigado ou se sujeitar ao seu trânsito em julgado? (Autos da Ação Discriminatória)

Iniciada a ação discriminatória, passa-se a uma sequência de atos no processo, a começar pelo primeiro despacho, proferido no dia 20/11/2017, pelo Juiz titular da Comarca de Baianópolis, Lázaro de Souza Sobrinho, determinando que o Estado da Bahia demonstrasse "o fato que deu origem a sua condição de proprietário da gleba a ser discriminada". Esse despacho inverteu o ônus da prova, visto que, nesse tipo de ação o particular, quem se diz proprietário é quem deve comprovar como adquiriu o imóvel, através da demonstração da cadeia sucessória que assegure a legitimidade e regularidade do título exibido. Diz o magistrado no despacho:

> [...] ao Estado cabe fazer prova que o imóvel a ser discriminado, em algum momento, já se achava integrado ao seu domínio patrimonial, o que não pode ser por presunção, ainda que "juris tantum", de que as terras destituídas de inscrição no Registro de Imóveis sejam necessariamente devolutas. (Autos da Ação Discriminatória)

Em resposta ao despacho, apresentado no dia 24/04/2018, o Estado da Bahia discorda da determinação do Juiz e reitera os termos da petição inicial, por não ver vício formal na petição, mas sim antecipação do mérito pelo juiz. Destacamos, dessa petição, o seguinte argumento:

> Em apertada síntese, sabe-se que são terras devolutas pertencentes ao Estado da Bahia aquelas que são públicas e não aplicadas a qualquer uso público, que não foram trespassadas do poder público aos particulares, ou, se o foram, caíram em comisso, ou, ainda, que não se integraram ao domínio privado por algum título reconhecido como legítimo, excluídas as que, por lei, são caracterizadas como de domínio da União (art. 26, IV, c/c art. 20, II, da CF). Assim se passa porque todas as terras brasileiras foram originalmente públicas, de modo que ninguém pode se considerar proprietário de terras sem comprovar, na origem da cadeia sucessória, que o destaque do patrimônio público se deu de forma regular (Autos da Ação Discriminatória).

Com essa intervenção do Estado, a discriminatória permaneceu paralisada e, após quase um ano, no dia 01/10/2018, o Juiz Lázaro declarou-se suspeito para atuar no caso, por questão de foro íntimo. No dia 19/03/2019, o Estado da Bahia apresentou petição requerendo a suspensão das ações que tenham por objeto a posse ou propriedade da área discutida na discriminatória. No dia 03/06/2019, o Juiz Lázaro, mesmo estando formalmente afastado da atuação no caso, resolveu despachar nos autos do processo determinando nos seguintes termos: "Mantenham-se os autos

em cartório, até a solicitação do Juiz competente". Essa determinação foi proferida após o escrivão haver certificado a remessa dos autos ao Juiz substituto. No dia 23/06/2019, o primeiro Juiz substituto, Leandro de Castro Santos, da Comarca de Cotegipe, também se declarou suspeito por motivo de foro íntimo e sequer iniciou a sua atuação no caso.

Após alguns embaraços criados pelo próprio Juiz Lázaro, titular da Comarca, que se declarou suspeito, o Estado da Bahia, no dia 09/04/2021, requereu a remessa dos autos ao segundo Juiz substituto, em razão da paralisação do caso por longo período. Encaminhado o processo ao segundo Juiz substituto, Agildo Galdino da Cunha Filho, da Comarca de São Desidério, no dia 29/03/2022, esse juiz assumiu postura diferente. No seu primeiro despacho, este segundo magistrado substituto acatou os requerimentos iniciais do Estado da Bahia e, nestes termos, recebeu a petição inicial, determinou a suspensão das ações que tramitam sobre a área da discriminatória, nos termos do artigo 23 da Lei 6383/76, pelo prazo de um ano; manda oficiar o Cartório de Registro de Imóveis para se abster da realização de novos registros sobre a área no curso da ação e manda citar as pessoas interessada na área discriminada, direta ou indiretamente.

Uma das questões que merecem destaque diz respeito ao cumprimento das determinações do juiz, visto que o tempo corre e os atos do processo são muito lentos, por vezes arrastando o andamento das ações discriminatórias por décadas, permanecendo a indefinição fundiária e, também por isso, a intensificação do conflito, como é o caso da ação em apreciação, cuja tramitação já perfaz o tempo de sete anos e ainda nem mesmo completou o contraditório com a citação de todas as pessoas referidas na petição inicial. Nessas condições, os poucos citados formalmente, dentre estes, a advogada Luciene e o magistrado Wilson apresentaram contestação na discriminatória alegando que venderam o imóvel e que, por isso, deveriam ser excluídos do processo. O Estado da Bahia, no dia 18/10/2022, se manifestou discordando dos argumentos e requerimentos dos réus.

Enquanto a discriminatória não se define, com o chamamento de todos os sujeitos eventualmente envolvidos no conflito para se manifestarem, caso pretendam, o movimento do capital não para na região. Deste modo, começam a aparecer nos autos do processo diversas transações e o interesse do Banco do Brasil na disputa da área. Em 1º de julho de 2022, chegaram aos autos certidões e ofícios com várias cartas de baralho embaralhando o meio do campo e, sobre essas movimentações, ainda não há apreciação judicial.

Além dessas movimentações, que aparecem nos autos da discriminatória na forma de papéis decorrentes do jogo de interesses empresariais, referidos interesses se

materializam no chão do conflito. Neste sentido, chegaram ao nosso conhecimento informações dos camponeses relatando a presença de pessoas estranhas às comunidades e à ação discriminatória. Essas pessoas estranhas se apresentam como representantes de empresas interessadas na apropriação do território da "Larga" com o fim de instalação de parque solar. Mais uma carta do baralho se movimentando na direção da apropriação capitalista dos territórios de uso comunal das comunidades. Após essas intervenções, outros interessados, supostos proprietários da gleba, já peticionaram nos autos, mas longe vê amenizado o conflito com a regularização fundiária do território tradicional da "Larga".

Considerações finais

Autores como José de Sousa Martins, Otávio Velho e Otávio Ianni, entre outros, ressaltam que a violência e a ilegalidade tiveram um papel central no processo de avanço da fronteira agrícola brasileira (Buainain, 2008). Nesse contexto, o desenho institucional e a decisão política da Constituição 1891, ao transferir o domínio e a competência de discriminar[6] terras públicas devolutas para os estados da Federação, mas deixando o poder de desapropriar para fins de reforma agrária na esfera federal, geraram, ao menos, duas consequências indicadas por Antônio Márcio Buainain: colocou a questão agrária ao alcance da oligarquia regional, com poder suficiente para exercer pressão sobre os executivos estaduais; a Justiça e a polícia funcionando no sentido de justificar a apropriação ilegítima de terras e de fazer vistas grossas às ações de grandes empresas e fazendeiros controladores de grandes glebas (Buainain, 2008, p. 46). Por outro lado, são os movimentos sociais que têm feito a seleção de terras que são ocupadas. Segundo os próprios laudos do Incra, elaborados na vistoria antes ou depois da ocupação, a maioria das propriedades ocupadas pelos sem-terra é, de fato, improdutiva (Buainain, 2008) ou é terra pública devoluta grilada.

Pode-se afirmar que se criou um hiato de poder entre a esfera estadual e federal, no âmbito dos três poderes, favorecendo a proliferação de conflitos e dificultando, pela burocracia – nas idas e vindas entre os órgãos estaduais e federais –, a atuação eficaz dos movimentos sociais na luta pela implantação da reforma agrária no Brasil. Algumas entidades ou movimentos, como a Confederação dos Trabalhadores na Agricultura (Contag) e a Campanha Nacional pela Reforma Agrária (CNRA), defenderam na Assembléia Nacional Constituinte de 1987/88 a

6 Separar as terras públicas das de domínio privado.

criação de uma "Justiça Agrária" no Brasil. Entretanto, esta proposta não foi aprovada. (Quintans, 2011b).

No âmbito do Judiciário, no caso das desapropriações, esse hiato pode ser representado pelas divergências entre área registrada e a área efetivamente levantada, planimetrada pelo INCRA. A área que consta no registro público, por vezes muito maior ou menor do que a verificada pelo órgão público, pode indicar a existência de terra pública devoluta grilada já com registro retificado ou ainda sem registro. Nos casos em que não houve retificação do registro e a área levantada é maior do que a apurada pelo INCRA, o órgão pede que o valor da indenização seja bloqueado até que se averigue a regularidade da propriedade.

Os argumentos do magistrados, nessas ações, confirmam a tese segundo a qual a atuação do Judiciário, por ação ou omissão, contribui com a consolidação do absolutismo da propriedade privada da terra, na medida em que, como regra, a interpretação da forma jurídica tem sido feita de modo a favorecer o proprietário privado, aplicando-se a máxima *in dubio pro proprietário*, conforme explicitado na referida tese, com base em decisões judiciais em ações de desapropriação de imóveis rurais por interesse social, para fins de reforma agrária e em ações discriminatórias de terras devolutas.

Numa das pesquisas propiciadoras de uma das cartas do baralho em apreciação, identificamos dois diferentes modos de apropriação. De um lado, o modo de apropriação capitalista do espaço, praticado pelos latifundiários através de processos judiciais, fraudes documentais ou grilagem de terras públicas e da violência, com o propósito de se imitirem na posse de terras públicas devolutas ocupadas coletivamente pelas comunidades. Esse modo de apropriação capitalista confere à natureza valor de troca, com fundamento no princípio do individualismo proprietário e se vale de interpretações do Direito com base na hermenêutica clássica, de matriz liberal, que impede a realização das conquistas legislativas dos movimentos sociais do campo e da cidade. Além da velha hermenêutica praticada nas decisões judiciais nos casos concretos, como regra, os latifundiários contam também com a parceria do Estado na sua forma administrativa, através dos governantes que, em nome do progresso e do crescimento econômico, fazem ajustes que incluem investimentos em obras de infraestrutura, vistas grossas à grilagem das terras devolutas e até mesmo acordos que acabam regularizando a grilagem, conforme já dito em outro lugar (AATR, 2017).

Na outra ponta dessa relação de apropriação, estão as comunidades tradicionais que demarcam os seus territórios e conferem à natureza valor de uso, com fundamento no princípio do comum, como regra. Essas comunidades resistem às

investidas da grilagem sobre os seus territórios tradicionais conquistados na longa história e, como resultado desse processo de resistência e da retomada da luta pela terra depois de mais de duas décadas de ditadura militar no Brasil, conseguiram conquistar um marco regulatório de reconhecimento e proteção dos seus direitos territoriais. Nesse sentido, na relação entre o público e o privado em termos fundiários, identificamos, na Constituição Federal de 1988, três regimes fundiários: a) as terras de domínio privado, destinadas à produção em geral (art. 186); b) as terras originárias de culturas ancestrais indígenas (art. 231) e quilombolas (ADCT, art. 68); c) as terras contínuas de parques e reservas naturais (art. 225), de domínio público (Delgado, 2020).

As cartas do baralho expostas nos dois tópicos que compõem este ensaio estão imbricadas em razão da problemática posta. No primeiro tópico, na medida em que explicita a relação da primeira Lei de Terras (Lei 601, de 1850) com a formação do Estado e da classe proprietária no Brasil. Mostra-se o Estado-Juiz acatando a tese da "titularidade dominial de área excedente do registro", em contraposição à tese do afastamento da possibilidade da retificação de cadastros, extremando o domínio público do particular em sede de desapropriação, em outros termos, a não indenizabilidade de terra pública na desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária. Demonstra-se a não presunção de devolutividade da terra ao lado da presunção de domínio privado como aspecto fundamental da cultura jurídica fundada no individualismo proprietário. Por fim, sobre a tese da indenizabilidade da posse como forma de legitimação da violência de classe e fica fixada a pendularidade da interpretação dos tribunais superiores como revelação das contradições do Estado capitalista.

No segundo tópico, por sua vez, mas, como já dissemos, de forma imbricada com a primeira carta do baralho, as funções constitucionais do Estado aparecem expondo as suas contradições, na medida em que o procedimento especial de rito sumário para a separação do público e do privado através das ações discriminatórias de terras devolutas encontra obstáculos nas mediações de ordem ideológicas, de interpretações e de relações de poder que estruturam as decisões político-jurídicas. Entretanto, como estamos tratando de contradições, identificamos, por vezes, na atuação do Estado, aspectos tais como: a defesa da posse de comunidades tradicionais, ainda que essa defesa apareça em conflitos de alta intensidade e que expõem situações-limite; a refutação de registro imobiliário confuso e com irregularidades insanáveis, a exemplo da diferença de áreas no registro imobiliário e no procedimento administrativo preparatório para a ação discriminatória; a constatação da impossibilidade de usucapião de bem público, nos termos da Constituição Federal; a defesa da inversão do ônus da prova nas

ações discriminatórias, cabendo ao particular comprovar a regularidade da sua alegada propriedade e não o Estado.

Os aspectos jurídicos e, sobretudo, judiciários, que aparecem nos casos em apreciação, revelam as contradições deste campo. Deste modo, podemos identificar na atuação da Justiça nos conflitos socioterritoriais coletivos uma atuação que contribui com o processo de produção de espaços hegemônicos, na medida em que magistrados, como regra, deferem medida liminares em acatamento aos pleitos dos grileiros e latifundiários em desacordo com as próprias regras do Direito positivado ou quando recorrem à hermenêutica clássica em desacordo com princípios decorrentes de conquistas dos movimentos sociais. Mas encontramos também, nesses conflitos, atuação de magistrados que nas suas decisões contribuem com o processo de produção de espaços contra hegemônicos. De qualquer modo, a atuação do Estado em qualquer de suas funções – legislativa, administrativa e judiciária –, é demarcada pela correlação de forças, pelo conflito. E a atuação contra hegemônica só acontece por meio da pressão social. Daí a importância dos movimentos sociais.

Referências

AATR - Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais (Org.). *No rastro da grilagem*. Salvador: AATR, 2017, v.1.

ARAÚJO, Cloves dos Santos. *Continuidades e descontinuidades da posse e apropriação da terra/território na região Oeste da Bahia*. Salvador: Programa de Pós-graduação (Doutorado) em Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Federal da Bahia, 2023. Disponível em: https://geografar.ufba.br/araujo-cloves-dos-santos-continuidades-e-descontinuidades-da-posse-e-apropriacao-da-terraterritorio. Acesso em: 12 out. 2024.

BAHIA, Tribunal de Justiça da Bahia. *Processo nº 8000121-33.2017.8.05.0016*. Ação Discriminatória. Autor: Procuradoria Geral do Estado (PGE). Comarca de Baianópolis, Vara Cível da Comarca de Baianópolis-Bahia. Disponível em: www.tjba.jus.br, 2017. Acesso em: 04 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). 7ª Vara Salvador. *Processo nº 2002.33.00.030036-7*. Desapropriação Imóvel Rural por Interesse Social. Juíza: Tannille Ellen Nascimento de Macêdo. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Bahia Specialty Cellulose SA. Salvador, 19 dez. 2002c. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em: 17 maio 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). 7ª Vara Salvador. *Processo nº 2002.33.00.026080-5*. Desapropriação Imóvel Rural por Interesse Social. Juíza:

Tannille Ellen Nascimento de Macêdo. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Espolio de Victor Meirelles Filho. Salvador, 29 out. 2002d. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em: 17 maio 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). 7ª Vara Salvador. *Processo nº 0001782-95.2005.4.01.3300*. Distribuição por Dependência. Juíza: Tannille Ellen Nascimento de Macêdo. Autor: Edizio Muniz Ferreira Junior. Réu: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Brasília, DF, 1 fev. 2005b. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em: 17 maio 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). 7ª Vara Salvador. *Processo nº 2005.33.00.023489-3*. Desapropriação Imóvel Rural por Interesse Social. Juíza: Tannille Ellen Nascimento de Macêdo. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: Barreto de Araujo Lavoura Industria e Comercio LTDA. Salvador, 10 nov. 2005c. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em: 17 maio 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). *Recurso Especial nº 1.252.371 - RN, (2011/010-2562-9)*. Ação de Desapropriação. Interesse Social. Reforma Agrária. Imóvel Rural. Violação do Art. 535 do CPC não configurada. Área registrada maior que a levantada pelo Incra. Cobertura Florística. Ausência de exploração econômica. Indenização. Cálculo Separado da Terra Nua. Situação Peculiar. Tda's. Correção Monetária. Juros Moratórios. Honorários Advocatícios. Recorrente: Incra. Recorrido: Onélio Silva Gurgel e Outro. Relator: Min. Cesar Asfor Rocha. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 7dez. 2011a. Disponível em https://processo.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ITA&sequencial=1109568&num_registro=201101025629&data=20111207&formato=PDF. Acesso em: 7 mar. 2013.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (1. Região). 7ª Vara Salvador. *Processo nº 42416-26.2011.4.01.3300*. Desapropriação Imóvel Rural por Interesse Social. Juíza: Tannille Ellen Nascimento de Macêdo. Autor: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Réu: CST Expansão Urbana LTDA. Salvador, 7 dez. 2011d. Disponível em: https://processual.trf1.jus.br/consultaProcessual/processo.php. Acesso em: 17 maio 2015.

BRASIL. Tribunal de Justiça. *STJ consolida jurisprudência que disciplina a reforma agrária no país.* Brasília, DF, 2012a. Disponível em: https://stj.jusbrasil.com.br/noticias/3066010/stj-consolida-jurisprudencia-que-disciplina-a-reforma-agraria-no-pais#:~:text=STJ%20consolida%20jurisprud%C3%AAncia%20que%20disciplina%20a%20reforma%20agr%C3%A1ria%20no%20pa%C3%ADs,-

Salvar&text=A%20reforma%20agr%C3%A1ria%20objetiva%2C%20basicamente,democratiza%C3%A7%C3%A3o%20do%20acesso%20%C3%A0%20terra. Acesso em: 14 mar. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Desapropriação para a reforma agrária*. Brasília, DF: Secretaria de Documentação, Coordenadoria de Divulgação de Jurisprudência, 2007a.

BUAINAIN, Antônio Márcio. Reforma Agrária por Conflito: a gestão de conflitos de terra no Brasil. In*:* BUAINAIN, Antônio Márcio (coord.). *Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil*. Campinas: Ed. UNICAMP, 2008. p. 17-128.

CÔRTES, Sara da Nova Quadros. *Análise do discurso judicial nos conflitos por terra referentes às desapropriações para fins de reforma agrária e ações possessórias*: in dubio pro "proprietário"?. Salvador: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia, 2017. Disponível em: https://ppgcs.ufba.br/sites/ppgcs.ufba.br/files/sara_da_nova_quadros_cortes.pdf. Acessado em: 25 ago. 2024.

DELGADO, Guilherme C. Questão Agrária e capital financeiro na agricultura brasileira. In: FÁVERO, Celso Antonio et al. *Distopias e utopias*: entre os escombros do nosso tempo. Salvador: EDUFBA, 2020, p. 115-139.

MARTINS, José de Souza. *Fronteira*: a degradação do outro nos confins do humano. São Paulo: Contexto, 2019.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *Cartografia da Justiça Agrária no Brasil***.** Disponível em democraciaejustica.org/.../cartografia_da_justica_agraria_no_brasil. Acessado em 07 set. 2011b.

SILVA, Ligia Osório. *Terras devolutas e latifúndio*: efeitos da lei de 1850. Campinas: Ed. UNICAMP, 2008. 2. ed.

SOUZA, Laura de Mello e. Prefácio. In*:* MOTTA, Márcia Maria Menendes. *Direito à terra no Brasil:* a gestação do conflito 1795-1824. São Paulo: Alameda, 2009. p. 10-21.

Sobre a autora e o autor

Sara da Nova Quadros Côrtes
Professora da UFBA, Doutora em Ciências Sociais 1Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pela UnB. Membro da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – Bahia (AATR-Ba).

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Escrita – primeira redação e revisão.

Cloves dos Santos Araújo
Professor da Universidade do Estado da Bahia, Doutor em Geografia pela Universidade Federal da Bahia. Mestre em Direito pela UnB. Membro da Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais – Bahia (AATR-Ba)

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Escrita – revisão.

Nota
Este artigo é produto de pesquisas e reflexões inseridas nas Teses de Doutorado dos seus autores (Araújo, 2023; Côrtes, 2017).

Eixo 3
O Poder Judiciário na tensão das lutas populares

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56388

dossiê

Oré Rogwatá: a luta dos povos indígenas contra a inconstitucionalidade do Marco Temporal

Oré Rogwatá: la lucha de los pueblos indígenas contra la inconstitucionalidad del Marco Temporal

Oré Rogwatá: The struggle of indigenous peoples against the unconstitutionality of the Temporary Framework

Juliana dos Santos Santana (Amanayara Tupinambá)[1]
[1] Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: juhsantana736@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-6318-0662.

Submetido em 06/12/2024
Aceito em 16/01/2025

Como citar este trabalho
SANTANA, Juliana dos Santos. Oré Rogwatá: a luta dos povos indígenas contra a inconstitucionalidade do Marco Temporal. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 429-444, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Oré Rogwatá: a luta dos povos indígenas contra a inconstitucionalidade do Marco Temporal

Resumo
Neste texto, abordarei a desestruturação dos direitos constitucionais dos povos indígenas, enfatizando as iniciativas do Congresso Nacional que visam reduzir a proteção desses direitos, consagrados na Constituição Federal de 1988. Para iniciar essa análise, apresentaremos um panorama da luta e participação dos indígenas no processo de elaboração da nova constituição. Na sequência, exploraremos os projetos de lei apresentados pelo legislativo brasileiro que buscam regulamentar o artigo 231, capítulo VIII, da Constituição de 1988, levando em conta a tese do Marco Temporal e a atuação do movimento indígena no enfrentamento dessa inconstitucionalidade imposta pelo Estado. Este artigo não pretende esgotar a discussão, mas sim iluminar a perspectiva indígena e argumentar que as tentativas de retirada de direitos, especialmente no que diz respeito à terra, são motivadas por interesses econômicos e pela busca de apropriação das terras indígenas.
Palavras-chave
Resistência indígena. Constituinte 1988. Negação dos direitos indígenas. Marco temporal.

Resumen
En este artículo, discutiré el desmantelamiento de los derechos constitucionales de los pueblos indígenas, haciendo hincapié en las iniciativas del Congreso Nacional destinadas a reducir la protección de estos derechos, consagrados en la Constitución Federal de 1988. Para iniciar este análisis, presentaremos un panorama de la lucha y participación de los pueblos indígenas en el proceso de elaboración de la nueva Constitución. A continuación, exploraremos los proyectos de ley presentados por la legislatura brasileña que buscan reglamentar el Artículo 231, Capítulo VIII de la Constitución de 1988, teniendo en cuenta la tesis del Marco Temporal y las acciones del movimiento indígena para enfrentar esta inconstitucionalidad impuesta por el Estado. Este artículo no pretende agotar la discusión, sino arrojar luz sobre la perspectiva indígena y argumentar que los intentos de retirar derechos, especialmente en lo que se refiere a la tierra, están motivados por intereses económicos y por la búsqueda de apropiación de tierras indígenas.
Palabras-clave
Resistencia indígena. Asamblea Constituyente de 1988. Negación de los derechos indígenas. Marco temporal.

Abstract
In this text, I will discuss the dismantling of the constitutional rights of indigenous peoples, emphasizing the initiatives of the National Congress aimed at reducing the protection of these rights, enshrined in the 1988 Federal Constitution. To begin this analysis, we will present an overview of the struggle and participation of indigenous peoples in the process of drafting the new constitution. Next, we will explore the bills presented by the Brazilian legislature that seek to regulate Article 231, Chapter VIII of the 1988 Constitution, taking into account the Temporal Framework thesis and the actions of the indigenous movement in confronting this unconstitutionality imposed by the state. This article is not intended to exhaust the discussion, but rather to shed light on the indigenous perspective and argue that attempts to take away rights, especially regarding land, are motivated by economic interests and the pursuit of appropriation of indigenous lands.
Keywords
Indigenous resistance. 1988 Constituent Assembly. Denial of indigenous rights. Time frame.

Introdução

Oré ROgwatá é uma expressão da língua Tupi Guarani que traduz a ideia de "Nós Caminhamos", simbolizando movimento. Faço menção a essa frase, enfatizando o sentido de movimento, para refletir que, ao longo da formação da sociedade brasileira, os povos indígenas estiveram constantemente em luta, buscando sua preservação e subsistência em seus territórios. É amplamente reconhecido que, na edificação do Brasil, os povos indígenas foram historicamente marginalizados. Eles enfrentaram e ainda enfrentam diversos tipos de violência, que vão desde a colonização até os dias atuais atreladas à disputa territorial.

Antes da invasão colonial, a população indígena da América Pré-colombiana era estimada em aproximadamente 10 milhões de pessoas. Contudo, devido aos projetos de extermínio contra os povos indígenas, essa população diminuiu significativamente ao longo do tempo. Hoje, no Brasil, somos apenas 3% da população total.

Trago aqui, a memória do meu povo sobre o grande massacre do Rio Cururupe ou Batalha dos nadadores, onde houve mais de 7 léguas em extensão de praia de indígenas Tupinambá mortos, o que acarretou durante décadas sermos considerados como extintos, e uma redução enorme da nossa população. Esse é um de muitos casos de massacres e genocídios que ocorreram com vários povos indígenas nesse solo brasileiro.

Pela Constituição Federal de 1988, acreditávamos que os povos indígenas teriam uma nova história neste país, mas apesar da abolição dos conceitos e práticas integracionistas, o governo brasileiro continuou a reintroduzir as mesmas práticas nas políticas indígenas, portanto, para os povos indígenas o genocídio ainda ocorre hoje.

É importante ter em mente que as iniciativas do Congresso Nacional em apoiar a tese do Marco Temporal, formulando um conjunto de leis que violam os direitos dos povos indígenas, são uma manifestação das políticas de integração e desenvolvimento. A tentativa de regulamentar o artigo 231, de maneira inconstitucional, viola a constituição de 1988. O objetivo é não assegurar o direito territorial dos indígenas, ignorando que este direito é anterior à fundação do Brasil. Isso implica retirar a autonomia dos indígenas para usar seus territórios, legalizar o arrendamento e atividades econômicas que não visam a sustentabilidade dos povos. Além disso, é contribuir e incentivar a violência contra os povos indígenas.

A evidência disso é o acelerado aumento do desmatamento nos últimos anos, destacando-se as queimadas criminosas na Amazônia e no Pantanal, áreas com forte presença do agronegócio, pecuária e mineração.

É crucial compreender que essas ações criminosas afetam não apenas os povos indígenas, mas toda a humanidade. Estamos enfrentando uma grave crise ecológica, provocada pelo aquecimento global.

Vale salientar que, as regiões mais preservadas estão localizadas em territórios indígenas, representando aproximadamente 13% do território brasileiro. As demarcações das terras indígenas são fundamentais para a existência da vida no planeta. Portanto, se o Marco Temporal promove o desmatamento e, consequentemente, o aquecimento global, o direito de demarcação das terras indígenas simboliza a continuidade da vida no planeta.

A ideia do Marco Temporal é ilegal e contraria o projeto democrático do país. Ademais, não se limita apenas aos povos indígenas, mas sim a todos. Precisamos conscientizar a sociedade brasileira sobre isso, e unir esforços na luta pela demarcação das terras indígenas e na oposição ao Marco Temporal.

1 Pena e Urukum: Participação indígena na constituinte de 1988

> "Então nós temos que estar aqui presente, os parentes têm que estar aqui pintados de urucum, tem que estar aqui com as penas na cabeça para mostrar que é um povo originário daqui, que é um povo que é filho desta terra (...)". (Ailton Krenak, 1987)

Os povos indígenas consideram a promulgação da Constituição Federal de 1988, um marco histórico, devido ao reconhecimento do Estado brasileiro dos direitos indígenas, principalmente o direito à terra. Os povos indígenas ocuparam a Esplanada dos Três Poderes em Brasília durante a Assembleia Nacional da Constituinte no período de 1987/1988, através de uma grande mobilização nacional com a campanha "Povos indígenas na constituinte" com intuito da pauta indígena ser colocada na nova constituição brasileira.

Destarte, o país estava em um processo de redemocratização, saindo de um contexto de ditadura civil-militar, para um momento de reformulação de uma nova constituição pela cidadania política, democracia da sociedade brasileira.

A tentativa de extermínio dos povos indígenas no processo da política integracionista e desenvolvimentista do país, e o acirramento de violência e morte

dos povos indígenas no período militar eram muito recorrentes. Podemos ter uma noção através do Relatório Jader Figueiredo, conhecido como Relatório Figueiredo, publicado em 1968, desaparecido e recuperado por Marcelo Zelic em 2012 que relata as atrocidades cometidas pelo Estado brasileiro, por meio de ações violentas, tais como: Contaminações por doenças, homicídios, torturas, prisões, remoção forçada culminou em mais de 8.350 mortes de indígenas.

No período da Ditadura Militar com o Plano de Integração Nacional (PIN), projeto este que de uma forma violenta contra aos povos indígenas, tinha como objetivo a integração dos indígenas de forma forçada à civilização, pois a delimitação de terras indígenas neste projeto, estava correlacionado ao grau de contato, quanto mais integrado à sociedade, menos direito à terra. O que acarretou uma desenfreada invasão e expropriação das terras indígenas.

> A pessoa que saiu não é aculturado coisa nenhuma, porque a gente é obrigado a falar português, então quem preparou isso, o presidente da Funai, ele está querendo discriminar o índio aculturado, tentando diminuir o número de índio da aldeia e diminuir também a terra do índio (Fala de Mário Juruna, na assembleia da constituinte, 1987)

A aculturação ou assimilação são termos antropológicos, que implicaram para os povos indígenas a perda de seus territórios e extermínio de muitos indígenas. Na verdade, o processo de aculturação e assimilação era uma violência que tentava arrancar os símbolos tradicionais, e principalmente a língua indígena. Mas o que esses conceitos não trazem é que a ciência dos povos indígenas é ancestral, que já nascemos com os saberes dos nossos antepassados e que, por mais que haja mudança, que acontece em todas as culturas, o ser indígena não morre.

No âmbito das discussões de uma nova constituição, novamente os povos indígenas estavam sendo excluídos. As elites políticas e econômicas do país iam decidir a política indigenista, sobre a vida dos povos indígenas sem a presença indígena.

A Funai (Fundação Nacional dos Povos Indígenas) foi criada em 1967, substituindo o Serviço de Proteção aos Índios (SPI) criado em 1910. É o organismo que representa o regime tutelar do Estado, encarregado de aplicar o projeto integracionista e desenvolvimentista. A não aceitação dos povos indígenas de serem representados pelo órgão indigenista levou à criação da União das Nações Indígenas (UNI) na década de 1980, com o intuito do movimento indígena ter representação indígena para dialogar diretamente com o governo.

No período da construção da nova Constituição, os povos indígenas se fizeram presentes em Brasília, para ecoar suas vozes e defender os seus direitos. Integrados

à subcomissão dos Negros, Populações Indígenas, Pessoas Deficientes e Minorias e à Comissão da Ordem Social, da constituinte. Os povos indígenas elaboraram o texto proposta para defender os seus direitos tais como: o reconhecimento pela nação brasileira dos direitos históricos das populações indígenas, as demarcações dos territórios indígenas e a garantia do usufruto dos recursos naturais para o povo indígena, e o acatamento pelo Estado brasileiro dos projetos para o futuro das populações indígenas.

Figura 1 – Presença indígena na Assembleia Nacional Constituinte na luta pelos seus direitos



Fonte: Beto Ricardo/ Instituto Socioambiental

O indígena Ailton Krenak, na época presidente da UNI, foi representar os povos indígenas na defesa do texto emenda na constituinte. Seu discurso-protesto foi fundamental para a conquista de direitos dos povos indígenas. No entanto, é importante destacar que houve outros indígenas envolvidos neste processo de luta pelos direitos indígenas, destaco aqui uma fala do Cacique Raoni, que é uma grande referência para o movimento indígena no Brasil, e reconhecido internacionalmente pela sua trajetória de luta pelos povos indígenas.

> Queria falar que muitas vezes meu povo está morrendo nas mãos do seu povo, o que eu não gostei. Procurei providências públicas, e conversei com eles para atender ao meu povo, atender à comunidade do cacique. Meu povo está morrendo na mão do seu povo [...]. É preciso respeitar o meu povo, que está sofrendo. A polícia prendeu meu povo, e fiquei muito triste. Antigamente, há muitos anos atrás, não era tão complicado [...]. Hoje que

> tem gente muito complicada, a vida de vocês não é boa para nós índios. Nós temos direito à terra, direito à mata, nós fomos criados dentro do mato. Nós não queremos a casa de vocês, eu não quero a casa de madeira nem a terra ruim, onde meu povo não pode entrar. Se o seu povo entrar, como é que eu vou fazer com meu povo? (Fala do Cacique Raoni, Ata da 3ª Reunião, Subcomissão, 1987, p. 127).

Em movimento, na luta, os povos indígenas conseguiram um capítulo na Constituição Federal de 1988, chamado o capítulo do índio VIII, garantindo o que nós como indígenas precisamos para existir, o direito à terra, a autodeterminação, o direito de ser indígena. Esse processo rompeu com o paradigma assimilacionista e reconheceu, precisamente nos artigos 231 e 232, os direitos dos povos indígenas, abolindo a tutela. Assim, nos artigos 231 e 232, a Constituição Federal de 1988 menciona,

> Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens. Artigo 232– Os índios, suas comunidades e organizações são partes legítimas para ingressar em juízo em defesa de seus direitos e interesses, intervindo o Ministério Público em todos os atos do processo (Brasil, 1988).

Mesmo sem poder de voto, os povos indígenas ao "Gwatá" em busca dos seus direitos, denunciando as violências, as invasões dos seus territórios, a falta de autonomia de fazer a defesa da cultura indígena e dos territórios indígenas, conseguiram, através do rezo e cantos, ao som do maraká, colocar no texto da Constituição brasileira de 88, que o direito aos seus territórios antecede a própria existência do Estado brasileiro. Os territórios indígenas são ancestrais, como diz a Deputada Célia Xacriabá, "Antes do Brasil da coroa, existe o Brasil do cocar", os povos indígenas são os verdadeiros donos da Pindorama, desse solo que se chama "Brasil".

2 Pisar Ligeiro: o Movimento Indígena contra o projeto de morte do Congresso Nacional

Pisa ligeiro, pisa ligeiro
Quem não pode com a formiga
Não assanha o formigueiro
(Canto dos Povos do Nordeste)

Com esse canto dos povos indígenas do Nordeste, trago aqui a interpretação de que mexer com os direitos dos povos indígenas, seus territórios ancestrais é dar munição para a luta, é fazer com que os povos indígenas movimentem-se para

proteger a mãe terra, porque o nosso corpo, o nosso espírito é o nosso território sagrado.

A luta dos povos originários deste território que se chama Brasil é muita árdua, é pela vida e sua existência enquanto ser indígena, desde o período da invasão até a atualidade. A invisibilidade e negação dos povos indígenas na historiografia brasileira, era e é uma estratégia de extermínio da existência indígena para apropriação dos seus territórios.

O primeiro momento que os povos indígenas tiveram no contexto jurídico brasileiro a garantia das terras, foi na constituição de 1934. No entanto, foi a partir da constituição de 88, que se configuraram as delimitações das terras indígenas e um avanço na garantia territorial para os povos indígenas.

Contudo, as demarcações dos territórios indígenas que pela constituição de 88, teriam que ser efetivadas após 05 anos da promulgação da CF 88, não ocorreram. Até os dias atuais os povos indígenas lutam pelas demarcações dos seus territórios, e isso implica um grande conflito territorial e a continuidade do extermínio dos povos indígenas.

Sendo alvos de violência por grande parte dos grileiros, fazendeiros, garimpeiros, empresários, que continuam invadindo as terras indígenas, em processo de fortalecer o agronegócio, a pecuária, as mineradoras, os empreendimentos como os condomínios de luxo, madeireiras, resorts, entre outros. Muitos indígenas vêm à morte pela defesa da terra, e por ir de contra a esses projetos.

Diante da morosidade das demarcações das terras indígenas e da não aplicação da lei maior do país, a Constituição Federal de 1988, que garante o direito territorial aos indígenas, os povos indígenas iniciam um processo de autodemarcação dos seus territórios.

A autodemarcação é uma estratégia de luta dos indígenas para pressionar o governo brasileiro a cumprir a Carta Magna do país. As retomadas feitas pelos indígenas são a forma de permanecer em seus territórios e tentar frear o desmatamento e as invasões das suas terras, a violência contra seu povo, de desintrusar e proteger os seus territórios ancestrais cumprindo assim o papel do Estado.

As tentativas de retiradas de direitos territoriais aos povos indígenas se acirram cada vez mais com as ações anti-indígenas da estrutura governamental. Atualmente, os povos indígenas lutam contra o pacote de leis do poder legislativo

brasileiro, que tenta regulamentar principalmente o artigo 231 da Constituição Federal de 1988, que garante aos indígenas os seus territórios tradicionais.

Tabela 1 - Síntese do pacote de leis da tese do Marco Temporal

Identificação	Descrição/Ementa
Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023	Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007, 4.132, de 10 de setembro de 1962, e 6.001, de 19 de dezembro de 1973.
Proposta de Emenda à Constituição n. 36, de 2024	Altera o art. 231 da Constituição Federal para garantir aos indígenas o direito de exercer quaisquer atividades produtivas nas suas terras e substitui o uso do termo "índios" por "indígenas".
Projeto de Lei n. 4039/2024	Assegura o devido processo legal na seara das demarcações de terras indígenas.
Proposta de Emenda à Constituição n. 10, de 2024	Modifica o art. 231 da Constituição Federal, para permitir aos índios produzir e comercializarem livremente sua produção e prever a obrigação da União de prestar-lhes auxílio técnico.
Proposta de Emenda à Constituição n. 59, de 2023	Acrescenta o inciso XIX ao art. 49; modifica o §4º e acrescenta o §8º, ambos no Art. 231, da Constituição Federal.

Formulada pela autora

Essa atuação do Congresso Nacional visa desmontar a própria constituição. Trata-se de desmonte da constituição pelo legislativo com um forte teor econômico de interesse dos partidos dados como de direita e centrão, do congresso nacional, é a bancada ruralista, da bíblia e da bala, assim tratada pela sociedade civil que representa os chamados de "minorias".

Não diferente do passado, até hoje o Congresso Nacional manobra para violar os direitos dos povos indígenas. A tese do marco temporal contraria o direito originário dos povos indígenas, gerando uma insegurança jurídica, o que só acirra conflitos no campo que têm os indígenas como principais vítimas. Um dos casos recentes é o da Nega Pataxó Hãhãhãe (*In memoriam*), uma pajé, mulher indígena

que foi brutalmente assassinada em um conflito de ataques de fazendeiros, do grupo autointitulado "Invasão Zero", na retomada da fazenda Inhuma, no município de Potiraguá.

Essas ações criminosas por parte dos ruralistas se intensificaram por conta do pacote de leis inconstitucionais do Congresso Nacional. Destaco aqui, o projeto de Lei 8262/2017 que autoriza o despejo imediato de ocupantes de terra pela polícia militar ou polícia federal, sem que haja necessidade de decisão judicial, reintegração de posse em até 48 horas, mesmo aguardando a apreciação na câmara de Constituição Justiça e Cidadania (CCJC) que fomentou os ataques dos fazendeiros nas áreas de retomadas dos indígenas, com a forte participação da milícia.

O grupo autointitulado "Invasão Zero" tem uma grande representação dentro do Congresso Nacional, e esse desmonte da constituição vem acontecendo por acordos e negociatas entre eles e o próprio Estado.

O projeto anti-indígena vindo do legislativo brasileiro, tem sido chamado pelo movimento indígena como a "Desconstituição", no que pesa a tese do Marco Temporal, é uma proposta de texto constitucional que fere frontalmente a Constituição Federal de 88, é um retrocesso no âmbito da nossa democracia e legislação.

A desconstituição através do Marco temporal irá acarretar uma série de revisões de territórios indígenas já demarcados. De fato, a tese do Marco temporal diz que terras ocupadas por indígenas antes ou após a data de promulgação da Constituição Federal de 88, não podem ser demarcadas como terras indígenas. Essa tese já foi considerada inconstitucional e derrubada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 2023. À época, a suprema corte decidiu que a demarcação independe do fato de que as comunidades estivessem ocupando ou disputando a área na data de promulgação da constituição federal.

Em resposta, o Congresso Nacional aprovou a lei 14.071/2023, que trata da regulamentação do art.231 da CF/88. Ela estabelece o Marco Temporal e novos critérios para a demarcação de terras indígenas, critérios esses já determinados no Decreto 1.775/96 que regulamenta o processo de demarcação de terras indígenas.

A lei 14.071 está ameaçando a continuidade das demarcações das terras indígenas, e ainda está para ser pautada no STF. O jurídico da Articulação Nacional dos Povos Indígenas do Brasil - APIB entrou com um pedido de declaração de inconstitucionalidade, pedido que está com o Ministro do Supremo Tribunal

Federal, Gilmar Mendes, que ainda não se manifestou, e quem está conduzindo uma mesa de negociação sobre o Marco Temporal.

Essa mesa de conciliação, que ocorre no Supremo Tribunal da Justiça (STF), confirma que o Estado brasileiro tem um lado, com a presença de ruralistas sinalizando que o lobby do agronegócio é que comanda a legislação deste país. A APIB se fez presente e se retirou da mesa de negociações, entendendo que o objetivo desse espaço de discussão desfavorece os povos indígenas e ameaça a sua dignidade.

No Congresso Nacional está em pauta, no momento, a PL 4039/2024 que é uma alteração da Lei 14.701/2023 acrescendo ao processo legal de demarcações de terras indígenas, a indenização de danos materiais e imateriais, por invasores da terra indígena em casos de retomadas em áreas onde o processo demarcatório ainda não foi finalizado, suspendendo o processo de demarcação enquanto houver ocupação irregular na área. Além disso, no que se refere ao processo de demarcação das terras indígenas, o Congresso coloca em pauta a PEC 59/2023 que prevê a transferência da competência sobre demarcações da União para o Congresso Nacional.

Outra proposição de alteração do art. 231 elaborada pelo Congresso Nacional, é o projeto de emenda constitucional PEC 36/2024, que tem como objeto jurídico a permissão à exploração das terras indígenas ou quaisquer atividades mediante arrendamento, ou quaisquer atividades produtivas e comercialização dos seus produtos. A PEC 10/2024 é mais outra proposta que prevê a permissão para a prática de quaisquer atividades florestais e agropecuárias, bem como celebrar contratos de arrendamentos e parceria, para comercializar a produção.

Como se pode perceber, essas alterações do artigo 231 da CF/88 tem como pretensão legalizar a exploração nas terras indígenas, com um teor econômico. O movimento indígena se manifesta contra e ecoa as vozes dizendo: “Nossos territórios não são mercadoria”.

Como estratégia de luta pela vida e pelo território, os povos indígenas se mobilizam nacionalmente e internacionalmente contra esse projeto - que o movimento indígena denomina “Projeto de Morte”-, seja através de grandes acampamentos em Brasília, de paralisação nas BRs, da participação nas COPS, manifestação através do jurídico da Articulação dos Povos Indígenas (APIB), seja entrando com pedido de esclarecimento ao Supremo Tribunal da Federal (STF), denúncias à Corte Interamericana e à Organização das Nações Unidas (ONU).

Essas são umas de tantas formas do movimento indígena se movimentar, Caminhar "Gwatá", na busca por seus direitos.

Figura 2 – Mobilização indígena contra o Marco Temporal



Fonte: Tukumã Pataxó/APIB, 2024

É importante entender que a tentativa de regulamentação do artigo 231 pelo Congresso Nacional vai contra a Constituição de 88, e para os povos indígenas é um retrocesso de seus direitos. No que tange às proposituras acimas elencadas, destaco que caso a tese do Marco Temporal seja aprovada, a autonomia dos indígenas pelos seus territórios ficará em perigo, arrancado o direito de ter suas atividades produtivas de acordo as suas necessidades para a reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, o bem-viver; a posse permanente dos seus territórios, o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes; e uma violência contra os indígenas, em um processo de remoção forçada de seus territórios.

O Marco Temporal é uma "desconstituição" dos direitos dos povos indígenas e, por ser até reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal da Federal como inconstitucional, deve ser suprimido em todas as instâncias. O legislativo e o Judiciário brasileiros têm que preservar a carta magna do país, os direitos dos povos indígenas na Constituição Federal de 88 são cláusulas pétreas, imutáveis. Portanto, as terras indígenas assim como diz na constituição/ 88, são inalienáveis, indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis.

Considerações finais

Os povos indígenas continuam lutando pela sua existência e sobrevivência. A todo momento desde a invasão da coroa portuguesa, os povos indígenas resistem para que sua cultura, sua tradição, seus costumes, seus ritos, suas línguas possam existir neste país, pindorama. Continuamos lutando contra um estado que nas suas práticas ainda é genocida, etnocida e memoricida, que nos seus projetos de leis querem continuar a exterminar os povos indígenas.

O que assombra no passado, ainda assombra no presente, o estado brasileiro, através do poder legislativo, do poder executivo, e do judiciário continua manobrando para a não existência dos povos indígenas, continuam manobrando em um projeto colonial, imperial, republicano, integracionista, em projeto de tutela, de morte para os povos indígenas.

A estratégia que o movimento indígena utilizou é ecoar os seus marakás, os seus cânticos, ecoar às suas vozes pelos quatro cantos do mundo, dizendo não ao desmatamento dos seus territórios, dizendo não à destruição da mãe terra, não ao modo de vida do outro, e dizendo sim as suas perspectivas de mundo, do que seria, do que é o bem-viver para os povos indígenas. Continuamos fechando as BRs, ocupando a esplanada dos três poderes, ocupando espaços políticos, administrativos, o espaço da academia enquanto defesa da nossa existência e dos nossos direitos.

A tentativa do estado brasileiro de regulamentar o capítulo do índio da constituição federal de 88, precisamente o artigo 231, é inconstitucional e vai contra às conquistas dos nossos, que colocaram e ainda colocam seus corpos em defesa dos seus territórios para que os seus direitos prevaleçam assegurados e garantidos.

É preciso que, a sociedade brasileira respeite, e entenda que tem uma dívida incalculável com os verdadeiros donos da terra, os povos originários deste solo que se chama Brasil. E compreender que as ações do Congresso Nacional para regulamentar o artigo 231 com a tese do marco temporal é para continuar a utilizar a violência contra os povos indígenas, assim como os colonizadores fizeram para destruir e usurpar toda a cultura, a vida, a ciência dos povos indígenas, e o que é essencial para os indígenas, as suas terras originárias.

O movimento indígena tem atuado historicamente para ser escutado e visibilizado pelo estado brasileiro. Sua luta permanente tem procurado a permanência em seus territórios, contra os massacres, contra violência, contra as adversidades que nós povos indígenas viemos sofrendo em todo o contexto histórico deste país.

O Estado brasileiro precisa cumprir a sua obrigação com os povos indígenas, precisa demarcar os territórios indígenas. A regulamentação dos artigos 231 e 232 da CF 88, tem que ser uma lei que cumpra e garanta a posse plena e o usufruto exclusivo dos territórios indígenas pelos próprios indígenas. É preciso garantir e executar a lei, fazer jus à Constituição brasileira. Além disso, garantir uma política eficaz de proteção aos povos indígenas e seus territórios, só assim, cessaria a violência aos indígenas e garantiria os direitos básicos à vida.

Por fim, saliento que o Estado brasileiro tem a obrigação de fazer uma reparação histórica para os povos indígenas. E não há reparação sem que haja a demarcação das terras indígenas deste país.

Referências

BRASIL. *Atas da 1ª e 2ª Reunião, em 07/04/1987 e 09/04/1987*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Sub. VIIc. p. 179-189. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/subcomissao7c. Acesso em: 26 out. 2024

BRASIL. *Ata da 3ª Reunião, em 22/04/1987*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1987. Sub. VIIc., p. 125-132. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processoconstituinte/comissoes-e-subcomissoes/comissao7/subcomissao7c. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ Constituiçao.htm. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.701, de 20 de outubro de 2023*. Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, para dispor sobre o reconhecimento, a demarcação, o uso e a gestão de terras indígenas; e altera as Leis nºs 11.460, de 21 de março de 2007 [...]. Brasília: Presidência da República. [2023]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14701.htm. Acesso em 17 out. 2024.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE (CNV). *Relatório da Comissão Nacional da Verdade*: violações de direitos humanos dos povos indígenas. Vol. 2, texto 5, 2014. Disponível em: http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/. Acesso em: 19 out. 2024.

JESUS, Mecias de. *Proposta de Emenda à Constituição n. 36, de 2024*. Altera o art. 231 da Constituição Federal para garantir aos indígenas o direito de exercer quaisquer atividades produtivas nas suas terras e substitui o uso do termo

"índios" por "indígenas". Brasília: Senado Federal. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/165567#:~:text=A%20proposta%20visa%20alterar%20a%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%20para,o%20termo%20%22%C3%ADndios%22%20por%20%22ind%C3%ADgenas%22%20no%20texto%20constitucional. Acesso em: 17 out. 2024.

LUPION, Pedro *et al*. *Projeto de Lei n. 4039/2024*. Assegura o devido processo legal na seara das demarcações de terras indígenas. Brasília: Câmara de Deputados, 22 out. 2024. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2463661. Acesso em: 17 out. 2024

MARINHO, Zequinha. *Proposta de Emenda à Constituição n. 10, de 2024*. Modifica o art. 231 da Constituição Federal, para permitir aos índios produzir e comercializarem livremente sua produção e prever a obrigação da União de prestar-lhes auxílio técnico. Brasília: Senado Federal, 27 mar. 2024. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/162819#:~:text=Modifica%20o%20art.%20231%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Federal%2C%20para,proposta%20vai%20%C3%A0%20publica%C3%A7%C3%A3o%20%7C%20Veja%20a%20tramita%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 17 out. 2024.

STANNARD, D. E. *American holocaust*: the conquest of the New World. New York: Oxford University Press, 1995.

Sobre a autora

Juliana dos Santos Santana (Amanayara Tupinambá)
Meu nome social é Amanayara Tupinambá, sou liderança indígena do povo Tupinambá de Olivença, da Aldeia Mãe, localizada na Terra Indígena Tupinambá de Olivença – BA. Educadora indígena, geógrafa, pedagoga e educadora indígena no Colégio Estadual Indígena Tupinambá Amotara-Anexo Katuana. Pedagoga pela Faculdade Adelina Moura-FAADEMA (2021), pós-graduada em Educação Indígena pelo Centro Universitário Faveni (2022), bacharela em Geografia pela Universidade de Santa Cruz (UESC) e mestre em Antropologia Social pela Universidade de Brasília (UNB). Atualmente doutoranda em Antropologia Social pela UNB, e realizo uma mobilidade na Universidade de Sorbonne Nouvelle Paris 3, vinculada ao IHEAL. Pesquisadora do Centro de Referência Virtual Indígena do Armazém Memória e do Observatório de Direitos e Políticas Indigenistas (OBIND)/ UNB.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55939

dossiê

Disputas pela cidade: o caso da Aldeia Maraka'ná

Disputas por la ciudad: el caso de Aldeia Maraka'ná

Disputes over the city: the case of Aldeia Maraka'ná

Rodolfo Liberato de Noronha[1]
[1] Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Departamento de Fundamentos em Ciências Jurídicas, Políticas e da Administração, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: noronhar@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7012-1535.

Julia Edviges Florentino Meireles[2]
[2] Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Escola de Ciências Jurídicas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: julia.edviges.florentino@edu.unirio.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-5582-8540.

Guilherme Muniz de Oliveira[3]
[3] Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Escola de Ciências Jurídicas, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: guilherme.munizoliveira@edu.unirio.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-5908-6133.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 09/12/2024

Como citar este trabalho
NORONHA, Rodolfo Liberato de; MEIRELES, Julia Edviges Florentino; OLIVEIRA, Guilherme Muniz de. Disputas pela cidade: o caso da Aldeia Maraka'ná. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 445-467, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Disputas pela cidade: o caso da Aldeia Maraka'ná

Resumo
Aldeia Maraka'ná é a ocupação do antigo Museu do Índio, próximo ao estádio do Maracanã, Zona Norte do Rio de Janeiro, que abriga a Universidade Indígena Aldeia Maraka'ná. O terreno está em disputa com o governo do Estado, que planeja demolir o prédio e apagar a memória e produção indígena. A partir da análise dos processos judiciais, de entrevistas e de observação direta, analisamos como o movimento utiliza o direito como ferramenta de resistência. Buscamos entender a mobilização de estratégias jurídicas pela Aldeia e pelas instituições judiciais. Para lidar com esse problema de pesquisa, organizamos três seções: contamos a história do terreno e da Aldeia; apresentamos os processos judiciais; e tecemos reflexões sociológicas e antropológicas para analisar o papel dessas instituições.
Palavras-chave
Povos originários. Poder Judiciário. Mobilização do direito.

Resumen
Aldeia Maraka'ná es la ocupación del antiguo Museo del Indio, cerca del estadio Maracaná, en la Zona Norte de Río de Janeiro, que alberga la Universidad Indígena Aldeia Maraka'ná. El terreno está en disputa con el gobierno estatal, que planea demoler el edificio y borrar la memoria y producción indígena. Analizamos, a través de procesos judiciales, entrevistas y observación directa, cómo el movimiento usa el derecho como herramienta de resistencia. Exploramos la movilización de estrategias legales por la Aldeia y las instituciones judiciales. Para abordar este problema, organizamos tres secciones: la historia del terreno y la Aldeia, los procesos judiciales y reflexiones sociológicas y antropológicas sobre el papel de estas instituciones.
Palabras-clave
Pueblos originarios. Poder judicial. Movilización del derecho.

Abstract
Aldeia Maraka'ná is the occupation of the former Museu do Índio, near the Maracanã Stadium in Rio de Janeiro's North Zone, which hosts the Indigenous University Aldeia Maraka'ná. The land is contested by the state government, which plans to demolish the building and erase indigenous memory and production. By analyzing legal cases, interviews, and direct observation, we examine how the movement uses law as a resistance tool. We explore the mobilization of legal strategies by the Aldeia and judicial institutions. To address this research issue, we divided the study into three sections: recounting the land and Aldeia's history, presenting legal cases, and offering sociological and anthropological reflections on these institutions' roles.
Keywords
Indigenous peoples. Judiciary. Legal mobilization.

Introdução

A Aldeia Maraka'nà é a ocupação do prédio e do terreno do antigo Museu do Índio, no entorno do estádio do Maracanã. O movimento reúne pautas comuns a outros grupos indígenas, urbanos ou não, como questões de saúde e demarcação de terras. Traz também uma inovação, percebida no próprio sentido atribuído à ocupação: o espaço é destinado ao desenvolvimento das atividades da Universidade Indígena, ou Pluriversidade Indígena, um neologismo que busca marcar uma diferença, pelas variadas maneiras de produção de conhecimento das diversas cosmologias dos ocupantes, tendo em vista as diversas etnias que compõem a ocupação.

O abandono e a especulação imobiliária ameaçaram a preservação desse espaço, que, nos últimos anos, se tornou um símbolo da resistência indígena urbana no Rio de Janeiro. Em meio à valorização imobiliária e aos interesses comerciais relacionados aos megaeventos, o movimento pela preservação da Aldeia Maraka'ná buscou estratégias jurídicas e políticas para garantir a permanência e a função social do local, evidenciando a luta histórica dos povos originários pela preservação de sua cultura e territórios.

O direito tem sido historicamente concebido como um instrumento de organização social, mas também como uma ferramenta de disputa e transformação das relações de poder na sociedade. No contexto urbano, ele frequentemente emerge como uma gramática de luta, uma linguagem capaz de traduzir as tensões e contradições entre diferentes modelos de cidade e concepções de justiça. Este artigo, busca propor uma análise das apropriações que o movimento da Aldeia Maraka'ná faz do direito em sua luta pela cidade, examinando como suas ações refletem disputas não apenas pelo espaço físico, mas por concepções mais amplas e plurais sobre o que é justo e legítimo. A partir de uma abordagem etnográfica, que inclui dados coletados em manifestações, reuniões e seminários, e documental, tendo como base os processos judiciais que discutem a propriedade do terreno, refletimos sobre como o movimento indígena se utiliza de noções jurídicas tradicionais e, ao mesmo tempo, as ressignifica a partir de suas próprias cosmovisões. Essa reapropriação do direito, compreendida como um saber local e insurgente, desafia o modelo dominante de cidade e de legalidade, criando novas leituras sobre o papel do direito na mediação de conflitos sociais e na construção de alternativas urbanas.

1 O terreno, o prédio e a Aldeia

A história do local de disputa guarda estreitas relações com a trajetória dos direitos de povos originários. Segundo levantamento dos próprios ocupantes, o terreno foi "oferecido por Pedro II ao Duque de Saxe, príncipe de origem alemã, para lá residir após o casamento com Dona Leopoldina, irmã da Princesa Isabel, a herdeira do trono" (Guajajara; Guajajara; Otomorinhori'õ Xavante *et al*., 2023, p. 30). Em seu testamento, o Duque teria destinado àquela área a continuidade do trabalho de domesticação de sementes desenvolvido por povos originários. Em 1884 toda a região foi vendida para a condessa de Itamaraty, tendo sido adquirida pelo engenheiro Paulo de Frontin para a construção do Derby Club, época em que o prédio foi sede do clube e do hipódromo. Em 1889, a propriedade do terreno passou para o Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, "tendo funcionado no edifício um centro dedicado a pesquisas do cultivo de plantas da floresta, validadas, sobretudo, pelo conhecimento indígena" (idem, ibidem). Em 1910 foi fundado ali o Serviço de Proteção ao Indio (SPI), que posteriormente se tornou a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), por Marechal Rondon.

É importante entender o contexto em que a propriedade do terreno transitou:

> No contexto de uma cidade pulsante que modernizava o centro em moldes parisienses, demolia com violência habitações populares e via seus morros e subúrbios ocupados pela população expulsa das zonas centrais pelas reformas, o ricaço Lineu de Paula Machado sugeriu a transferência do Derby Club das margens do Rio Maracanã para a Zona Sul. Em 1919, Paula Machado (vice-presidente do Derby na gestão do engenheiro João Teixeira Soares) negociou com o próprio presidente da República, Epitácio Pessoa a permuta entre o terreno do Maracanã e uma área com aterros de mangue às margens da Lagoa Rodrigo de Freitas (Simas, 2021, p. 33).

Em 1953, Darcy Ribeiro criou ali o primeiro Museu do Índio na América Latina. "Além disso, Rondon obteve autorização para ali sediar, também, uma Seção do Conselho Nacional de Proteção aos Índios (CNPI), responsável pela orientação da política indigenista oficial" (Guajajara; Guajajara; Otomorinhori'õ Xavante et al, 2023, ibidem). O Museu continuou suas atividades até que em 1978 foi transferido para Botafogo, na Zona Sul do Rio de Janeiro. Estava também no terreno o prédio do LANAGRO (Laboratório de Pesquisas Agropecuários, atualmente a rede LFDA, Laboratórios Federais de Defesa Agropecuária), que interrompeu suas atividades nessa época.

O terreno e o prédio permaneceram abandonados e sem destinação, tendo a sua propriedade transferida para a Companhia Brasileira de Alimentos (hoje Companhia Nacional de Abastecimento – CONAB) em 1984, que jamais fez uso.

Até que, em 20 de outubro de 2006, foi realizado na UERJ o I Encontro dos Tamoios[1] dos Povos Originários (Guajajara e outros, 2023, p. 31). O evento discutiu a necessidade de um espaço que tornasse possível o projeto de Universidade Indígena Pluriétnica, que não apenas preservasse as tradições e a memória dos povos originários do Rio de Janeiro, mas que principalmente fosse um centro de produção de pesquisas e saberes, não a partir dos marcos da Modernidade, baseada em uma separação (Kumar, 1997) e uma hierarquização (Latour, 2004) entre humanidade e natureza; e sim nas diversas cosmogonias representadas por diferentes etnias. Nas palavras de José Urutau Guajajara, cacique:

> O movimento indígena no Rio de Janeiro, por volta de 2000, não tinha nenhum espaço que contemplasse - nenhum espaço que fosse nosso - pra discutir políticas públicas para nós indígenas nesse contexto urbano. Então procuramos um espaço, sabíamos que o museu do índio em Botafogo já existia, mas era um local que não nos representava. Tinha muito retrato, foto, muito filme lá, mas não tinha um ser humano indígena. Não tinha um ser humano. Principalmente tratando desse contexto nosso, urbano. Então por volta de 2004 fizemos a primeira visita aqui, porque nos falaram que tinha um espaço aqui no Maracanã abandonado, antigo Museu do índio. Mas não assumimos por estar muito fraco, com poucos parentes, poucos apoiadores, poucos pesquisadores. Só em 2006 nós retomamos aqui, a partir de um encontro que teve na UERJ e intitulamos "Primeiro Encontro dos Tamoios dos Povos Originários". E a partir daí no final do dia, ficamos o dia todo lá em seminário, assembleia e reunião; e assumimos aqui no final da tarde do dia 20 de Outubro de 2006, uma sexta-feira. E aí esse espaço passou a ser um espaço de campo de pesquisa de todas as etnias. Muito acervo! Nós conseguimos trazer pra cá um acervo linguístico, passamos a ministrar um curso de tupi-guarani e passou a ser esse espaço, o antigo museu do índio, uma referência para as populações indígenas nesse contexto urbano. Então ficamos aí recebendo pessoas, recebendo universidades, pesquisadores, estudantes. (entrevista concedida em 19 de agosto de 2019)

Em 26 de outubro de 2006, o Ministério da Agricultura aprovou proposta de transformação do antigo casarão em centro cultural, intenção que jamais chegou a avançar. Em 29 de outubro de 2012, o governo do Estado do Rio de Janeiro formalizou uma promessa de compra e venda do terreno onde a Aldeia estava localizada. Apesar de intensas manifestações contrárias a essa transação, os ocupantes enfrentavam a iminente ameaça de despejo. Vale lembrar também da valorização imobiliária pelo qual a cidade passava, em decorrência da proximidade dos megaeventos, em especial a Copa do Mundo de futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016. Naquele momento, o próprio estádio esportivo já

[1] "Tamoios" pode se referir tanto a um povo originário sul-americano, quanto a "avós", "anciãos" ou simplesmente "mais velhos" em Tupi.

estava passando por reformas, e o governo do Estado já havia manifestado seu desejo de incorporar o terreno ao novo Maracanã, para a construção de um shopping e um estacionamento.

2 Os processos judiciais envolvendo a disputa pelo terreno: estratégias jurídicas de fazer política

Para falar sobre a dimensão judicial da disputa pelo terreno, é importante lembrar que historicamente, "a relação dos movimentos sociais com o direito é ambígua" (Lusci Cardoso; Fanti, 2023). Isso porque muito do que caracteriza esses movimentos é justamente a afirmação de direitos negados, forçando os limites institucionais e legais para alargar concepções consolidadas e disputar os contornos do estado (e a própria ideia de estado), procurando gravar suas demandas em sua ossatura material (Poulantzas, 1985). Embora em uma tradição marxista mais ortodoxa essa disputa poderia ser entendida como necessariamente inglória, algumas interpretações conseguem compreender que a própria história do estado moderno registra as vitórias, mesmo que episódicas, na forma do Direito (Garcia-Linera, 2015), ou de parte dele. De fato, apesar da trajetória conflituosa, marcada por um longo e contínuo processo de criminalização (Almeida, 2016) que parece se atualizar constantemente (Fernandes, 2023; Almeida, Monteiro e Smiderle, 2020), os próprios movimentos tem procurado a dimensão judicial como parte de suas lutas políticas. Talvez esses movimentos tenham identificado no Poder Judiciário a abertura de uma nova arena de disputas, na qual seriam capazes de provocar adensamento democrático ao participar de uma comunidade de intérpretes que pretende dar conteúdo aos comandos constitucionais declarados a partir de 1988 (Werneck Vianna, 2002); talvez tenham apenas identificado um caminho adicional de pressão sobre o estado, entendendo as instituições jurídicas como mais abertas que a classe política em certas pautas. Não cabe aqui tecer e testar hipóteses sobre esse fenômeno; o fato é que essa aproximação tem se dado não como resultado de reflexão teórica levada aos movimentos, mas por iniciativa dos próprios (Losekann, 2013), e o caso da Aldeia Maraka'ná parece ser mais um episódio dessa trajetória.

A Aldeia Maraka'ná contava ainda com um elemento específico que impulsionou o movimento neste sentido. O principal advogado dos processos que envolvem a Aldeia é Arão da Providência Araújo Filho, de origem Guajajara, e em 2012 integrava a Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil do Rio de Janeiro. Ele já era conhecido da advocacia popular, tanto por sua atuação profissional no campo do direito administrativo constitucional, representando sindicatos de servidores públicos federais, quanto por sua atuação na Comissão de

Direitos Humanos. Ele explica (Providência, 2020), com certa ironia, que se acostumou com diversas vitórias na carreira, mas quando passou a atuar judicialmente no campo da defesa de direitos indígenas, começou a acumular derrotas. Destaca como é curioso que quando a sua atuação se desloca do campo dos direitos de servidores públicos para o da disputa de terras em meio urbano, o Judiciário pareceu se fechar à sua frente.

A partir de entrevistas e da análise dos documentos e petições nos processos judiciais envolvendo a ocupação, fomos capazes de constituir uma linha do tempo da discussão acerca da propriedade do terreno. A seguir, vamos nos concentrar na apresentação de três processos judiciais: a Ação de Usucapião e a Ação Civil Pública, movidas pela Aldeia; e a Ação de Imissão de Posse, movida pelo governo do Estado do Rio de Janeiro.

A Ação de Usucapião é um instituto jurídico que permite a aquisição de propriedade de um imóvel por meio da posse contínua, pacífica e prolongada, desde que preenchidos os requisitos legais. No contexto brasileiro, a usucapião se destaca por seu papel na regularização fundiária de áreas ocupadas informalmente, permitindo que moradores sem título formal de propriedade adquiram a propriedade legal do imóvel sendo, portanto, imprescindível na regularização fundiária em áreas urbanas (Pereira, 2024). Ao legalizar essas ocupações, a usucapião reduz a insegurança jurídica e contribui para a pacificação de conflitos relacionados à posse, oferecendo uma solução juridicamente eficaz para quem, de boa-fé, ocupa e cuida de imóveis urbanos como objetivado pelos moradores da Aldeia Maraka'ná no Processo no. 0043700-37.2012.4.02.5101, iniciado em 4 de setembro de 2012. A ação preenchia todos os requisitos legais, tendo em vista que o processo era em face da CONAB, entidade ligada à União, mas de natureza de direito privado. Entretanto, quando o governo do Estado apresenta registro de promessa de compra e venda, o Judiciário passa a considerar a impossibilidade de usucapir terra pública, extinguindo a ação sem resolução de mérito.

Esse movimento da Aldeia Maraka'ná, ao iniciar processo de usucapião contra o governo do Estado, reside em vários fatores cruciais para sua luta e permanência naquele espaço, pois ao mover o processo de usucapião, busca adquirir legalmente a propriedade do terreno, garantindo, assim, proteção contra despejos e investidas de grupos econômicos ou do próprio governo (Gama, 2016). Sendo a Ação de usucapião uma ferramenta jurídica que permite a regularização de ocupações pacífica de longa data, o movimento não só pleiteava o direito à posse do terreno, mas também buscava o reconhecimento de que a presença indígena ali tinha

legitimidade histórica e cultural, reforçando sua luta pela preservação de um espaço simbólico e de resistência.

Ademais o movimento alinhava-se ao princípio constitucional da função social da propriedade, demonstrando que o uso do terreno atendia ao interesse coletivo, ao contrário dos projetos comerciais que visavam apenas o lucro econômico e a perpetuação de uma cidade feita para negócios e não uma cidade para pessoas. A opção pela ação judicial era uma forma de resistência à especulação imobiliária impulsionada pelos megaeventos, que causa grande valorização dos terrenos próximos ao Maracanã. Como explica Raquel Rolnik (2004, p. 40-41), "É a este movimento de separação das classes sociais e funções no espaço urbano que os estudiosos da cidade chamam de segregação espacial". Ela ainda acrescenta que "do ponto de vista político, a segregação é produto e produtora do conflito social. Separa-se porque a mistura é conflituosa e quanto mais separada é a cidade, mais visível é a diferença, mais acirrado poderá ser o confronto" (Rolnik, 2004, p. 52). A estratégia da Aldeia procurava evitar que interesses econômicos expulsassem comunidades vulneráveis e apagassem suas culturas em prol de projetos voltados para o capital, em favor dessa segregação que realoca as pessoas de acordo com seu papel nesses grandes negócios.

Por sua vez, a Ação Civil Pública (ACP) é um mecanismo destinado à proteção de interesses coletivos e difusos, como o meio ambiente, o patrimônio público e os direitos dos consumidores (Milaré, 2001). Utilizada por instituições como o Ministério Público, Defensorias ou associações civis, a ACP visa responsabilizar aqueles que causam danos a bens de interesse coletivo, buscando a reparação ou cessação de ações lesivas. No caso da Aldeia Maraka'ná, a ACP (Processo no. 0046188-62.2012.4.02.5101) movida em 4 de setembro de 2012 em face do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional) poderia ser utilizada para proteger o espaço de especulação imobiliária e preservar sua função social, especialmente diante das tentativas do Estado de transformar a área em empreendimentos comerciais, sob o argumento falacioso de desenvolvimento econômico. Mais adiante, vamos mostrar como o IPHAN reagiu a essa ACP.

Em 29 de outubro de 2012, poucos dias após a distribuição das duas ações mencionadas acima, o governo do Estado do Rio de Janeiro formalizou promessa de compra e venda do terreno onde a Aldeia está localizada. Apesar de intensas manifestações contrárias a essa transação, os ocupantes enfrentavam a iminente ameaça de despejo a qualquer momento. No dia 12 de janeiro de 2013 o governo do Estado enviou, sem autorização judicial, tropas do batalhão de choque da Polícia Militar para cercar a Aldeia. Essa ação tinha como objetivo instaurar o terror psicológico entre os ocupantes e forçar a desocupação do imóvel, com a

posterior intenção de demolição. Essa atitude do governo evidencia uma política higienista que buscava realizar uma "limpeza social", removendo grupos mais vulneráveis das áreas centrais da cidade. Fenômeno semelhante ao registrado por Luis Simas (2021), citado mais acima, e por muitas outras pessoas que pesquisaram a reconfiguração do Rio de Janeiro no início do séc. XX. É interessante perceber como essas políticas têm um caráter cíclico, retornando em vários momentos, repetindo a lógica de exclusão.

Em 16 de janeiro de 2013, o Estado do Rio de Janeiro, representado pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), apresentou um requerimento de notificação urgente aos ocupantes da Aldeia. O objetivo desta notificação era informar que a desocupação deveria ocorrer dentro de um prazo de 10 dias. Os argumentos para essa ação incluíam o fato de que, em 29 de outubro de 2012, o Estado do Rio de Janeiro teria adquirido o direito de compra do imóvel pelo valor de 60 milhões de reais, tendo assim adquirido a propriedade do imóvel, sendo autorizado a tomar medidas necessárias para a desocupação de acordo com a escritura de promessa de compra e venda. Segundo levantamento realizado no cartório de registro de imóveis, o governo pagou apenas a primeira parcela. Recentemente, certidão obtida no mesmo cartório mostrou que a CONAB ainda dispõe juridicamente do terreno, tendo em vista que ela o penhora em ações trabalhistas. A urgência na notificação tinha como finalidade permitir o início e a aceleração das obras de ampliação e "modernização" do entorno do estádio.

Também é importante salientar que a promessa de compra e venda do terreno, realizada em 29 de outubro de 2012, ocorreu após a protocolização da ação de usucapião. Portanto, a venda não poderia ser efetuada, uma vez que não havia reconhecimento de quem detinha a posse do terreno. A advogada Elizabeth Leite, que também atuava no processo na época, solicitou o cancelamento da compra do terreno. Além disso, o governador do Rio naquele momento, Sérgio Cabral, autorizou a compra sob a justificativa de cumprir as exigências da FIFA para construir uma área livre para circulação do público. No entanto, o representante da FIFA, o Diretor Geral Fulvio Danilas, negou que a instituição tenha estabelecido essa obrigação. (Costa, 2012). Cabe pontuar que a nota da FIFA, desmentiu a declaração de Sérgio Cabral (Mello, 2012) consequentemente indo contra o argumento do governador de demolição do prédio para construção do estacionamento. (Brasil, 2012)

O processo de Imissão de Posse (processo no. 0004624-69.2013.4.02.5101) é o único ainda ativo. O instituto da imissão provisória de posse é um instrumento processual que permite a obtenção da posse de um imóvel antes do fim do processo de usucapião ou de ações de reintegração de posse e pode ser utilizado

tanto para conceder ao usucapiente a posse imediata do bem que está em disputa, quanto para assegurar a posse a quem adquiriu formalmente um imóvel, mas se encontra impedido de ocupá-lo (Di Pietro, 2022). Embora seja útil para garantir a posse tranquila de imóveis em situações legítimas, a imissão de posse pode também ser utilizada para desocupar áreas ocupadas por movimentos sociais, como ocorreu com a Aldeia Maraka'ná, quando o governo estadual moveu a ação para destinar o terreno a projetos de interesse privado, contrariando o próprio sentido do instituto.

3 O direito com parte da gramática de luta pela cidade

Analisando esses processos e os dados etnográficos que coletamos em atividades da Aldeia Maraka'ná (realizadas tanto na Aldeia, como reuniões, visitas e seminários, como fora dela, em manifestações de rua, audiências, lives, entrevistas etc.), podemos refletir sobre as apropriações que o movimento faz sobre o direito e sobre a cidade. Percebemos que o que está em disputa não é apenas o terreno e o prédio, mas modelos muito distintos de cidade. E essas apropriações nos ajudam a pensar em como essas lutas sociais, para fazer essa disputa, articulam noções consolidadas (como os mecanismos materiais e processuais formais), mas também produzem leituras próprias do que são direitos, em uma perspectiva mais ampla e diversa daquela que determina que Direito é coisa do estado.

Podemos pensar por exemplo na discussão sobre Direito Alternativo e em como a Aldeia articula noções de justo e de justiça para orientar sua ação política. Se nos anos 1980, como aponta Amilton Bueno de Carvalho (1997), operadores do direito articulavam princípios gerais para afastar a norma autoritária e realizar noções de justiça em favor das classes oprimidas, a Aldeia articula sua própria sensibilidade jurídica, ao entender, assim como Clifford Geertz (1997), o direito como um saber local. Esse senso de justiça manifestado nas petições e nas atividades da Universidade Indígena, é fruto de concepções muito conectadas ao ordenamento constitucional, mesmo que mobilizadas a partir de referências próprias e contra-hegemônicas, especialmente quando invocam a proteção aos direitos dos povos originários lá consagrados. Da mesma forma, a ideia de Mobilização do direito envolve uma visão "de baixo para cima" (Lusci Cardoso; Fanti, 2023, p. 246), onde os movimentos sociais não apenas identificam condições objetivas e estratégicas nas instituições judiciais (como o apoio inicial da Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ, embora a mesma tenha posteriormente se retirado dos processos, levando o advogado Arão da Providência a abandonar a Comissão), mas também quando incorporam o direito "como uma prática social, como um mediador das

relações sociais, cujo papel na sociedade vai muito alem do âmbito das instituições estatais" (Lusci Cardoso; Fanti, 2023, p. 247). Como um saber local, as noções de justo e de direito na Aldeia orientam um uso alternativo do direito no sentido de um direito insurgente (Baldez, 1989) ao ressignificar os próprios institutos legais e processuais que se utiliza. O direito formal não é apenas um mero recurso alheio às práticas dos indígenas, mas um conjunto de instrumentos que são apropriados a partir de suas próprias cosmovisões, dando-lhes um novo sentido. Para que a expansão do direito (Werneck Vianna, 2002, p. 340) adquira o sentido de um adensamento do direito (p. 358), o processo judicial precisa incorporar esses novos sentidos.

Isso pois essas cosmovisões trazem grande contribuição ao debate sobre justiça, por trazerem concepções que se distanciam das referências da Modernidade, invocando um senso de coletividade (Krenak, 2020), de comunalidade (Federici, 2022) e de compartilhamento (Bispo dos Santos, 2023), em oposição ao marco liberal e individualista que consagra "os direitos do membro da sociedade burguesa, isto é, do homem egoísta, do homem separado do homem e da comunidade" (Marx, 2010, p. 48). Essas noções de uso do espaço a partir das ideias de coletivo, comum e compartilhado são expressas nos argumentos mobilizados pela advocacia da Aldeia. Suas estratégias passam pela reconstrução do significado do terreno e do prédio, tentando deslocar a própria ideia de museu; a busca por fazer essa discussão no Judiciário leva a questão para o debate público, invocando a cidade a pensar sobre si. O IPHAN argumenta na Ação Civil Pública proposta pela Aldeia que não iria abrir processo de tombamento, pois o valor histórico estaria prejudicado, argumentando que o que faz um museu é o seu acervo. Como o acervo foi deslocado para a nova sede em Botafogo, o prédio teria perdido sua característica histórica. Por outro lado, a Aldeia argumenta no processo que para aquelas etnias, segundo suas visões de mundo, de justo e de direito, aquele lugar pertence ao projeto de Universidade Indígena, como um centro de produção de saberes em plena atividade. Esse projeto é a própria razão daquelas pessoas estarem ali, sinalizando uma leitura dialética muito diferente de presente, passado e futuro em relação à noção linear de tempo própria da Modernidade (Kumar, 1997), enquanto o IPHAN imagina espaços de valor histórico apenas conforme sua capacidade de armazenar o passado.

Essa dialética vai acompanhar a Aldeia em muitos momentos, tanto na relação com o tempo, quanto no afastamento do pretenso embate entre Moderno e Tradicional. A atuação da Aldeia demonstra que essa dualidade artificial é própria do discurso da Modernidade, que para os povos originários, é um projeto de poder que veio acompanhado do colonialismo como acumulação primitiva ou originária (Marx,

2013), ou ainda, como um grande cercamento (Federici, 2022), e seguida pela constituição de um capitalismo tardio. Talvez essa seja a hipótese mais interessante para pensar na Mobilização do direito (Losekann, 2013) promovida pela Aldeia: o uso de ferramentas "modernas", como o direito estatal, não aparece como contradição, da mesma maneira que habitar as cidades e usar roupas, equipamentos e instituições tidas como "modernas" não os tornam menos indígenas.

No processo de Imissão de Posse, prevalece uma visão que entende que cidades não comportam indígenas. Em visita informal e não agendada na Aldeia, como o próprio afirmou, um dos desembargadores narra nos autos (o que torna o argumento oficial) que encontrou ali pessoas assimiladas, pois portavam celulares e usavam roupas. Essa descaracterização como indígenas, ao arrepio do laudo antropológico que instruiu os pedidos e a defesa da Aldeia, apresenta-se como uma diluição da identidade afirmada, centro de todo o argumento da ocupação. Colabora o fato de que a FUNAI (Fundação Nacional dos Povos Indígenas) por diversas vezes manifestou não ter interesse na lide. Importa dizer, entretanto, que em 17 de julho de 2024, sob nova direção, a FUNAI ofereceu requerimento para atuar como *amicus curiae* no processo, ainda não apreciado pois o mesmo se encontra suspenso. Essa suspensão ocorreu por iniciativa do juiz responsável pela execução da sentença, tendo em vista a admissão do requerimento de encaminhamento do processo para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª. Região. Esse órgão é recente, foi criado pela Resolução 510/2023 do CNJ (Conselho Nacional de Justiça), e se dedica a mediar conflitos fundiários de natureza coletiva. No caso do TRF2, é a primeira vez que ela lida com conflitos envolvendo povos originários. A visita técnica da Comissão foi realizada no dia 22 de outubro de 2024, e contou com a presença do juiz relator, do presidente da Comissão, de mais três juízas componentes e de diversos representantes de instituições, como Procuradoria do Estado, da FUNAI, etc. A visita faz parte do procedimento da Comissão, que não tem função jurisdicional, mas de tentar produzir acordos. Os resultados de seu trabalho ainda serão conhecidos, mas já representa um processo de diálogo pretendido pela Aldeia desde o primeiro processo judicial.

Essa diluição da identidade de indígenas em cidades relembra duas ideias imbricadas que estão profundamente enraizadas em nosso imaginário: a ideia de que cultura é algo estático, que resiste às influências e não se transforma, só podendo se manter igual ou ser absorvida por outra; e a ideia de que indígenas em meio urbano são necessariamente capturados pela Modernidade, ou seja, o contato com o meio urbano dissolve sua identidade. As duas ideias não resistem ao teste

empírico. A primeira cede perante a observação de nossa própria cultura, constantemente influenciada por outras, compondo um mosaico de formas de compreensão do mundo e de uso de seus símbolos, necessários à operação cotidiana. Somos o encontro de diferentes subjetividades que, conforme continuam em contato, permanecem em transformação. Nossa cultura, como a de outros povos, não é estática, primeiro porque não poderia ser, segundo porque sentimos diariamente que ela incorpora novas noções. É o que nos permite cruzar fronteiras, tanto as físicas quanto as simbólicas, e ainda assim permanecermos quem somos, mesmo que mudados pela experiência. Como diz Eduardo Soares Nunes (2010), "Nós, não índios, também somos Outros dos índios. E se assim o é, por qual motivo suporíamos, *a priori*, que isso se daria de outra forma quando os índios estão nas cidades?" (Nunes, 2010, p. 4). A oposição à segunda ideia também vai seguir o caminho do teste empírico, mas reunindo dados mais amplos. Voltando a Nunes (2010), "Pois tomando cerveja de mandioca ou cerveja industrializada, comendo frango ou caititu, pintando o corpo ou usando 'roupas de branco', estamos falando de populações cuja forma de pensar é muito distinta da nossa; e não poderíamos supor que os índios passassem a pensar com o nosso próprio esquema cognitivo-categorial apenas por que se apropriam de nossas coisas" (idem). O mesmo vale para o inverso: não passamos a pensar como os Guajajara, os Pataxó, os Terena por que nos apropriamos de suas coisas. Cultura, entendida como maneiras de atribuir significado ao mundo à nossa volta (e ao prédio do antigo Museu do Índio) não se confunde com os seus produtos culturais.

Em nosso imaginário, temos ideias bem consolidadas sobre a nossa própria cultura e a cultura de outros povos, tanto de outros países, quanto em nosso mesmo território. Quando pensamos em povos originários, quando festejamos o 19 de abril, quando nos referimos a etnias indígenas, automaticamente mobilizamos nossas representações (como na reflexão de Becker, 2007) sobre essas pessoas, e não os imaginamos no meio urbano. Como se os espaços da cidade e da floresta fossem fixos, imutáveis, impossíveis de ultrapassar. E principalmente, pensamos inconscientemente que as cidades sempre estiveram no lugar onde estão, assim como as florestas sempre ocuparam o mesmo lugar. Se a segunda parte dessa afirmação pode ser verdadeira, o mesmo não pode ser dito da primeira. A recente discussão sobre Marco Temporal, no julgamento do Recurso Extraordinário 1017365 em sede da corte constitucional do país, o Supremo Tribunal Federal, mostrou que os direitos indígenas independem da existência de referência cronológica, sendo necessário considerar a sua relação com o espaço, sua vinculação com a ancestralidade e a tradição desses povos (STF, 2023). Ou ainda, os significados que a sua cultura atribui àquela terra, sentidos esses construídos historicamente.

Se, por um lado, a articulação de nosso imaginário sobre indígenas pode encerrá-los nos espaços distantes das grandes cidades, de outro, é razoável pensar que muitos desses locais resistiram às intervenções urbanas, preservando assim a relação e o significado que possuem para esses povos, relação em constante renovação. Ou ainda, que esses laços foram ressignificados, identificando nas cidades espaços que remetem à sua tradição. De fato, o Censo do IBGE de 2010 já registrava que 36,2% das pessoas que se auto identificaram como indígenas no Brasil viviam em áreas urbanas (IBGE, 2010). O Censo de 2020 apontou que indígenas estão presentes em 86,7% das cidades brasileiras, 63,27% viviam fora de Terras Indígenas, a maioria no Sudeste (82,56%). Como ensina Roberto Cardoso de Oliveira (1968), o registro da circulação e permanência de indígenas em meio urbano pode ser localizado em 1920, mas é a partir dos anos 1960 que esse processo se acentua. Somente em 1991, quando os dados demográficos do IBGE começam a registrar nos censos informações com a variável cor e raça, é que tornou-se possível acompanhar esse movimento mais de perto. Rodrigo Oliveira Braga Reis (2020) apresenta o estudo feito em colaboração entre pesquisadores da Universidade Federal do Amazonas (UFAM), da Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e lideranças da região, acerca da população indígena no perímetro urbano do município de Atalaia do Norte no Vale do Javari, Amazonas. Esse estudo o leva a afirmar que "O processo de urbanização indígena implica tanto em uma maior presença indígena nas cidades, quanto no crescimento da cidade devido à presença indígena" (Braga Reis, 2020, p. 21).

Assim, essa presença em centros urbanos não é novidade, embora a noção de Universidade Indígena seja mais recente. Por exemplo, a Comissão Pró-Índio de São Paulo (2013), procurou reunir informações sobre a presença de indígenas em grandes cidades, bem como políticas, iniciativas, legislação e jurisprudência voltadas para essa população. O estudo envolveu incursões a campo em São Paulo, Campo Grande, Porto Alegre e Manaus, mas também sistematizou documentos de diversas cidades brasileiras. Em Porto Alegre, identificou política da Prefeitura de garantia de terra e moradia por meio da desapropriação de terrenos e de seu reconhecimento como área especial de interesse cultural. "As áreas ficam na propriedade do Município e são cedidas para o uso dos índios" (Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2013, p. 14), com fundamento no próprio Plano Diretor da cidade, tendo sido produzido uma malha de legislações que possibilitam e impulsionam a política. Em Curitiba, "a Prefeitura implantou a 'aldeia urbana' Kakané Porã para abrigar famílias indígenas que, em 2004, ocuparam a Estação Ecológica do Cambuí (…) e reivindicavam medidas do governo para garantir-lhes 'um pedaço de terra'" (Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2013, p. 18). Na cidade de Campo Grande, "o Poder Público implantou conjuntos habitacionais

conhecidos como 'aldeias urbanas' para atender as reivindicações dos índios, regularizando áreas por ele ocupadas. (…) foram construídas quatro aldeias urbanas onde residem índios dos povos Terena, Guarani e Kadiweu" (Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2013, p. 20). "Na implantação das aldeias urbanas, houve uma preocupação do Poder Público de adequar os conjuntos habitacionais à realidade indígena e adotar um plano arquitetônico que respeitasse as especificidades e valorizasse a cultura indígena" (Comissão Pró-Índio de São Paulo, 2013, p. 20-21). O estudo não explora o tema da plurietnicidade nessas aldeias, mas é interessante perceber a experiência de convivência no mesmo espaço (urbano) de diferentes povos originários, assim como na Aldeia Maraka'ná, que reúne indígenas Guajajara, Guarani, Tupiniquim, Tupinambá, Pataxó, Ticuna, Puri, Akroá, Potiguara, Tabajara, Tupinambá e Xucuru. Indígenas Goitacá, Krahô, Ashaninka, Mapuche e Canela também circulam por ali. Em entrevista, um indígena do povo Puri disse que "minha casa é em Duque de Caxias, mas a minha aldeia é aqui (referindo-se à Aldeia Maraka'ná). É aqui que eu venho fazer minhas celebrações, meus rituais, me reunir com os parentes".

No mesmo sentido, o estudo de Marlene S. Limieri Dualibe e Natalina Sierra A. Costa (2012) aborda aquela que é considerada a primeira aldeia urbana no Brasil, a Aldeia Marçal de Souza, em Campo Grande, Mato Grosso. No momento da pesquisa, a Aldeia envolvia 135 famílias, cerca de 650 pessoas da etnia Terena, povo que pela primeira vez viu uma mulher assumir o posto de cacica[2]. É interessante perceber que nesse caso, a aldeia urbana não se resume a um museu ou centro de referência, pois opera como uma aldeia como qualquer outra; mas até por sua inserção na cidade, possui um Memorial Indígena, aberta a visitações integrando a rota turística da cidade. No momento da pesquisa a aldeia também possuía o Ponto de Cultura Yokone Kopenoti, dentro do programa federal do Ministério da Cultura. Também funciona ali escola pública, com professores indígenas e não indígenas. Esses elementos já revelam a intensa articulação de seus ocupantes com o poder público e com o restante da cidade. Ali, indígenas não são referências remotas registradas em fotos e pinturas, mas pessoas que estão vivas e agindo no cotidiano, produzindo e reproduzindo seus modos de vida.

Podemos destacar quatro semelhanças entre a Aldeia Marçal de Souza e a Aldeia Maraka'ná. A primeira se refere à liderança feminina. Apesar da liderança principal da Aldeia Maraka'ná ser exercida por um homem, José Urutau Guajajara, sua esposa, Potyra Guajajara, é apresentada como cacica e lidera diversas das

[2] Embora incomum em nosso imaginário (moderno) sobre populações indígenas, esse processo de feminilização das lideranças está em curso já há algum tempo. O estudo de Joana Brandão Tavares (2017) apresenta bem esse cenário em transformação.

atividades políticas, culturais e espirituais. É visível também o investimento em jovens lideranças, em especial as mulheres, como forma de levar a luta à frente. A segunda semelhança se relaciona com o Ponto de Cultura. A Aldeia Maraka'ná também concorreu a edital de Ponto de Cultura e Ponto de Memória. Esse processo foi interessante, pois em dado momento foi necessário optar por ser um ou outro. A escolha foi rápida: segundo eles, memória representa algo que já passou, cultura se refere a algo que está sendo produzido, por isso a opção por se apresentar como pólo produtor de cultura.

O terceiro ponto de contato se refere às relações com o poder público. O Memorial Indígena, o Ponto de Cultura e a presença de uma escola na Aldeia Marçal de Souza indicam que, apesar dos conflitos no passado, algum grau de reconhecimento pelas instituições estatais não apenas permite sua presença na cidade, como a faz dialogar e administrar equipamentos públicos. Na Aldeia Maraka'ná, por um lado, esse contato se dá de forma conflituosa com o governo do Estado, tendo em vista seu projeto de cidade voltada para negócios onde não cabe uma aldeia; mas de outro, são diversas as ligações com outras instituições. Mais exatamente com os órgãos que estão "na ponta" dos serviços públicos de educação e saúde. Diversas escolas (públicas e privadas) visitam regularmente a Aldeia, com o objetivo de realizar a obrigatoriedade de estudo de culturas originárias, conforme a Lei 11.645/2008 (Brasil, 2008). Na área da saúde, durante a pandemia de COVID 19, a Aldeia sediou o posto de vacinação para aplicação da primeira dose a indígenas, em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde, o que indica que em relação aos serviços públicos que lidam diretamente com a população, o diálogo com o estado flui com tranquilidade.

E a quarta semelhança se refere à relação entre aldeia, universidade e centro de referência. Em suas últimas manifestações no processo de Imissão de Posse, o governo do Estado do Rio de Janeiro afirma ter desistido da construção do shopping e do estacionamento em favor da construção de um Centro de Referência dos Povos Originários. O cacique Urutau afirmou em mais de uma ocasião que "Em uma universidade indígena cabem mil centros de referência. Em um centro de referência não cabe uma universidade indígena". Essa fala aparece como uma espécie de palavra de ordem para exprimir a centralidade do projeto da UIPAM, tema hoje discutido pelo Ministério da Educação (2024), mas pioneiro no discurso da Aldeia Maraka'ná. E indica que, da mesma forma que na Aldeia Marçal de Souza é ela quem contém o Centro de Referência, esse projeto não pode ser prejudicado em nome de um espaço voltado para o passado. O cacique também disse em reuniões que "Um centro de referência, um museu, é um lugar que tem quadro, pintura, artesanato. Não tem um ser humano sequer, um indígena

sequer". As lutas das duas aldeias se encontram não apenas para continuar a existir, mas também para não se tornarem apenas memória e continuarem a produzir cultura.

Considerações finais

Raquel Rolnik (2004) começa descrevendo as cidades como um ímã, "um campo magnético que atrai, reúne e concentra os homens" (Rolnik, 2004, p. 12), para um pouco depois pensá-las como uma escrita:

> A arquitetura da cidade é ao mesmo tempo continente e registro da vida social: quando os cortiçados transformam o palacete em maloca estão, ao mesmo tempo, ocupando e conferindo um novo significado para um território; estão escrevendo um novo texto. É como se a cidade fosse um imenso alfabeto, com o qual se montam e desmontam palavras e frases (Rolnik, 2004, p. 18).

Essa escrita não ocorre de forma homogênea ou orgânica; sendo um ímã, atrai e mantém pessoas muito diferentes, que entendem a cidade de maneiras muito distintas. Os diferentes lugares ocupados por essas pessoas na luta de classes ajudam a estabelecer seus lugares na cidade, mas também uma ordem de chamada nesse processo constante de escrita e reescrita, de parágrafos que se sobrepõem e se antagonizam. O estudo sobre os conflitos fundiários urbanos permite identificar ao menos dois conjuntos de forças nessa disputa: uma pelo lado dos movimentos sociais, outra pelo dos grandes grupos econômicos, que mobilizam o estado como sala de edição. Como no início do século XX (ou como em outros momentos da história do capitalismo no Brasil), essa concepção mira nas grandes capitais européias, ou mesmo em outras grandes cidades latino-americanas (muitas das ideias envolvendo a concessão à iniciativa privada da Marina da Glória, assim como o projeto do Porto Maravilha, citavam Puerto Madero, em Buenos Aires, como grande referência) para acertar em grandes negócios, megaeventos. Uma cidade superlativa também nas consequências desses empreendimentos: grandes remoções, grandes cercamentos.

De outro lado, esses conflitos também são protagonizados por esforços coletivos de contenção dessa escrita, ao mesmo tempo em que buscam estabelecer uma outra narrativa. Movimentos sociais de luta urbana usam as ferramentas que tem à disposição para entrar nessa disputa, procurando contar a cidade a partir de outras experiências, exprimindo o desejo de que caiba nela muito mais do que negócios. O conflito envolvendo a Aldeia Maraka'ná, as atividades da Universidade Indígena, os processos que discutem a posse e a propriedade do terreno do antigo Museu do Índio, são parágrafos que se somam a essa escrita contra-hegemônica.

Nele, inscreve-se uma oposição a ideias muito marcadas nos grandes projetos: progresso, modernização, revitalização. Os processos judiciais movidos pela Aldeia Maraka'ná são manifestações de que aquele lugar desenvolve-se da sua maneira, a partir de suas próprias referências; que essa oposição entre o moderno e o tradicional só se justifica como projeto de poder; e que aquele lugar recuperou a sua vida com a ocupação e com o desenvolvimento de suas atividades. Contra uma perspectiva linear de desenvolvimento econômico da Cidade Maravilhosa, uma contra-escrita dialética, que insiste em construir o futuro ancestral das maravilhas da cidade.

É verdadeiro dizer que o uso do direito não é capaz de subverter esses lugares de escrita, dados os limites inerentes a ele como produto da ordem colonial, moderna, capitalista. Mas também é possível perceber empiricamente como ele é usado, por movimentos sociais e pelo Estado, como ferramenta dessa escrita – e de posicionamento na disputa pelas frases que serão gravadas em suas paredes. O processo judicial pode ser caracterizado como uma conversa que se dá por uma sucessão de monólogos. A parte autora fala, depois a parte ré, o juiz, o Ministério Público, o perito etc. São falas sucessivas que se comunicam muito pouco e que estabelecem uma narrativa truncada, até que é decidida a colagem de falas que vai compor a versão final, a sentença decisória. A admissão do caso pela Comissão de Soluções Fundiárias pode estabelecer um outro tipo de diálogo, uma outra forma de absorver concepções distintas de direito e de justiça, e fornecer outras formas de produzir a cidade. Ao menos essas são as expectativas do movimento.

A Aldeia Maraka'ná é uma encruzilhada. Um espaço de encontro de universidades – pesquisadoras e pesquisadores que desenvolvem ali atividades de ensino, pesquisa e extensão de diversas instituições assinaram manifesto de apoio, quando da ameaça de despejo em junho de 2024. Encontro de universidades formais, modernas, com a Universidade Indígena. Também de encontros dos indígenas da cidade e do estado do Rio de Janeiro, ou mesmo de outros estados e países (como os Mapuches que lá chegaram recentemente), um porto seguro em meio a uma cidade que, em parte, não os quer ali, até que essas resistências sejam vencidas e as demandas encaminhadas. E por fim, um espaço de encontro de concepções muito diferentes, mas complementares, de direito. Além das línguas, dos cantos, das histórias, a Aldeia Maraka'ná produz também sensos de justiça que podem nos ajudar a adiar o fim do mundo.

Referências

ALMEIDA, Brena. Estado e movimentos sociais: repertórios de ação e repertórios de criminalização dos movimentos sociais no Rio de Janeiro. In: INSTITUTO DE PESQUISA EM DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS. *6a. Anais do VI Seminário Direitos, Pesquisa e Movimentos Sociais/IPDMS*. Universidade Estadual da Bahia, Vitória da Conquista, 2016.

ALMEIDA, Frederico de; MONTEIRO, Filipe Jordão; SMIDERLE, Afonso. A criminalização dos protestos do Movimento Passe Livre em São Paulo (2013-2015). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, n. 102, 2020.

ARAÚJO FILHO, Arão da Providência. *Palestra Aldeia Marak'aná: processo(s) de resistência(s).* Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=pI0HWkFzmJ4&t=567s. Acesso em: 09 out. 2024.

BALDEZ, Miguel Lanzelotti. Sobre o papel do direito na sociedade capitalista *Ocupações coletivas*: direito insurgente. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.

BECKER, Howard S. *Segredos e truques de pesquisa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.

BISPO DOS SANTOS, Antônio. *A terra dá, a terra quer*. São Paulo: Ubu Editora/PISEAGRAMA, 2023.

BRAGA REIS, Rodrigo Oliveira. Das "aldeias" à "cidade" e da "cidade" às "aldeias": mobilidade, política e presença indígena em Atalaia do Norte. *Anais da 32a. Reunião Brasileira de Antropologia*. Rio de Janeiro, 2020.

BRASIL, Agência. Fifa nega ter pedido demolição do Museu do índio na área do Maracanã. *Estado de Minas.* Minas Gerais. 22 de outubro de 2012. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2012/10/22/interna_nacional,324956/fifa-nega-ter-pedido-demolicao-do-museu-do-indio-na-area-do-maracana.shtml. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

BRASIL. Lei 11.645/2008, de 10 de março de 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11645.htm. Acesso em: 02 out. 2024.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. *Urbanização e tribalismo*: a integração dos índios Terena numa sociedade de classe. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1968.

CARVALHO, Amilton Bueno de. *Magistratura e Direito Alternativo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Luam, 1997.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. *A cidade como local de afirmação dos direitos indígenas*. São Paulo: Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, 2013.

COSTA, Felippe. Com apoio da Fifa, Defensoria tenta impedir demolição do Museu do Índio. *G1*, Rio de Janeiro, 19 out. 2012. Disponível em: https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2012/10/com-apoio-da-fifa-defensoria-tenta-impedir-demolicao-do-museu-do-indio.html. Acesso em: 29 out. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

DUALIBE, Marlene S. Limieri; COSTA, Natalina Sierra A. Questões de língua e cultura na Aldeia Urbana Marçal de Souza. *Revista Philologus*, ano 18, n. 54. Rio de Janeiro: CIFEFIL, 2012.

FEDERICI, Silvia. *Reencantando o mundo*: feminismo e a política dos comuns. São Paulo: Elefante, 2022.

FERNANDES, Eduardo Georjão. Inquérito policial como tática de vigilância: novas tecnologias e a criminalização dos protestos de 2013. *Sociologia*, Porto Alegre, v. 25, 2023.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. Reconhecimento extrajudicial da usucapião e o novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 259, p. 371-402, 2016.

GARCÍA LINERA, Álvaro. El Estado y la vía democrática al socialismo. In: *Nueva Sociedad*, n. 259, sep./oct. 2015.

GEERTZ, Clifford. *O saber local*: novos ensaios em antropologia interpretativa. Petrópolis: Vozes, 1997.

GUAJAJARA, Potyra; GUAJAJARA, Urutau; OTOMORINHORI'Õ XAVANTE, Julia; MUNDURUKU, Lucas; e ICÓ, Lucas (orgs.). *Em nossas artérias nossas raízes*. Rio de Janeiro: Aldeia Maraka'ná; Cesac; I-motirõ, 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Brasil tem 1,7 milhão de indígenas e mais da metade deles vive na Amazônia Lega*l. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37565-brasil-tem-1-7-milhao-de-indigenas-e-mais-da-metade-deles-vive-na-amazonia-legal. Acesso em: 06 jul. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Os indígenas no Censo Demográfico 2010*. Disponível em: https://indigenas.ibge.gov.br/pt/estudos-especiais-3/o-brasil-indigena/os-indigenas-no-censo-demografico-2010. Acesso em: 06 jul. 2024.

KRENAK, Ailton. *Ideias para adiar o fim do mundo*. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

KUMAR, Krishan. *Da sociedade pós-industrial à pós-moderna*: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997.

LATOUR, Bruno. *Políticas da natureza*: como fazer ciência na democracia. Bauru, SP; EDUSC, 2004.

LOSEKANN, Cristiana. Mobilização do direito como repertório de ação coletiva e crítica institucional do campo ambiental brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, 2013.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política: Livro I: o processo de produção de capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl. *Sobre a questão judaica*. São Paulo: Boitempo, 2010.

MELLO, Igor. Fifa desmente Cabral e afirma que não pediu demolição do Museu do Índio. *Jornal do Brasil*, Rio de Janeiro,18 oct. 2012.Disponível em: https://www.jb.com.br/rio/noticias/2012/10/18/fifa-desmente-cabral-e-afirma-que-nao-pediu-demolicao-do-museu-do-indio.html. Acesso em: 29 out. 2024.

MILARÉ, Édis (coord.). *Ação Civil Pública: Lei nº 7347/85* – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MEC realizará consulta para a criação da Universidade Indígena. Brasília, 05 de julho de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/julho/mec-realizara-consulta-para-criacao-da-universidade-indigena. Acesso em 23 de jul. 2024.

NUNES, Eduardo Soares. *Aldeias urbanas ou cidades indígenas? Reflexões sobre índios e cidades. Espaço Ameríndio*, Porto Alegre, v. 4, n. 1, 2010.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 29. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024. v. IV.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1985.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=514834&ori=1. Acesso em: 06 jul. 2024.

TAVARES, Joana Brandão. Mulheres indígenas na liderança: concepções de gênero e relações sociais de poder no movimento social indígena. *Anais do Seminário Internacional Fazendo Gênero 11 & 13o.Women's World Congress*. Florianópolis, 2017.

WERNECK VIANNA, Luiz; BURGOS, Marcelo. Revolução processual do direito e democracia progressiva. In: WERNECK VIANNA, Luiz (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil.* Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.

Sobre os autores e a autora

Rodolfo Liberato de Noronha
Professor adjunto da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense. Vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Lutas Sociais. Coordenador do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Amarildo de Souza.

Contribuição de autoria: Conceituação; Administração do projeto; Investigação; Supervisão; Escrita – revisão e edição.

Julia Edviges Florentino Meireles
Estudante do curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bolsista de Extensão. Componente do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Lutas Sociais e do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Amarildo de Souza.

Contribuição de autoria: Investigação; Visualização; Escrita – primeira redação.

Guilherme Muniz de Oliveira
Estudante do curso de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Bolsista de Iniciação Científica. Componente do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Lutas Sociais e do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Amarildo de Souza.

Contribuição de autoria: Investigação; Visualização; Escrita – primeira redação.

Nota e agradecimentos
A presente pesquisa faz parte das atividades do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Lutas Sociais (NELUTAS), registrado no Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq; e do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Amarildo de Souza (NAJUP/UNIRIO). Agradecemos ao apoio prestado pela Pró-reitoria de Extensão e Cultura, bem como ao Departamento de Pesquisa da UNIRIO. Em especial, agradecemos aos componentes da Universidade Indígena Aldeia Maraka'ná. Nossas reflexões são fruto de reuniões e debates realizados na Aldeia desde 2018.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55946

dossiê

Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade

En las márgenes de la expropiación: conflictos por la tierra en las fronteras de la indeterminación de la propiedad

On the Margins of Expropriation: Conflicts Over Land at the Borders of Property Indeterminacy

Débora Ungaretti[1]
[1] Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: deborag.ungaretti@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9193-8077.

Raquel Rolnik[2]
[2] Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura, Urbanismo e Design, São Paulo, São Paulo, Brasil. E-mail: raquelrolnik@usp.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6428-7368.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 14/12/2024

Como citar este trabalho
UNGARETTI, Débora Grama; ROLNIK, Raquel. Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 469-510, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Nas margens da desapropriação: conflitos pela terra nas fronteiras da indeterminação da propriedade

Resumo
A desapropriação tem sido historicamente apresentada como uma forma de intervenção estatal na propriedade necessária para a implementação de políticas sociais e infraestrutura pública, estabelecendo limites ao poder da propriedade privada. Este artigo propõe um percurso sociojurídico da desapropriação no Brasil em diálogo com a teoria crítica da propriedade, e demonstra, a partir da reconstituição da trajetória de conflitos na implementação do Rodoanel Norte, em São Paulo, como a desapropriação é mobilizada para remover formas não proprietárias de ocupação, abrindo novas frentes de expansão. Baseia-se em pesquisa realizada entre 2018 e 2024 combinando diferentes estratégias metodológicas – visitas de campo, mapeamento de remoções, análise de processos judiciais e administrativos.
Palavras-chave
Desapropriação. Propriedade. Remoções. Conflitos. São Paulo.

Resumen
La expropiación ha sido históricamente presentada como una forma de intervención del Estado en la propiedad, necesaria para la implementación de políticas sociales e infraestructuras públicas, limitando el poder de la propiedad privada. Este artículo propone un recorrido socio-jurídico sobre la expropiación en Brasil, en diálogo con la teoría crítica de la propiedad, y demuestra, mediante la reconstrucción de los conflictos relacionados con la implementación del Rodoanel Norte en São Paulo, cómo la expropiación se utiliza para eliminar formas de ocupación no propietarias, abriendo nuevos frentes de expansión. Se basa en una investigación realizada entre 2018 y 2024, que combina visitas de campo, mapeo de desalojos y análisis de procedimientos judiciales y administrativos.
Palabras-clave
Expropiación. Propiedad. Desalojos. Conflictos. Sao Paulo.

Abstract
Expropriation has historically been presented as a form of state intervention in property necessary for the implementation of social policies and public infrastructure, limiting the power of private property. This article proposes a socio-legal exploration of expropriation in Brazil in dialogue with critical theory of property, and demonstrates, by reconstructing the trajectory of conflicts in the implementation of the Rodoanel Norte in São Paulo, how expropriation is mobilized to eliminate non-proprietary forms of occupation, thus opening new fronts for expansion. It is based on research conducted between 2018 and 2024, combining different methodological strategies—field visits, mapping of evictions, and analysis of judicial and administrative proceedings.
Keywords
Expropriation. Property. Evictions. Conflicts. Sao Paulo city.

Introdução

Apesar de haver um aparente consenso na literatura e na prática do planejamento urbano em torno da desapropriação como um instrumento de ação estatal necessário para promover o bem comum por meio da intervenção na propriedade privada, a partir da trajetória da desapropriação no Brasil argumentamos que, na realidade, este é um instrumento de mediação entre a propriedade da terra e o capital, que garante a proteção da primeira e alavanca o segundo, em detrimento da proteção e da promoção do acesso à terra para amplas parcelas da população, especialmente seus ocupantes.

Durante o Brasil Colônia, a desapropriação criou os fundamentos da propriedade como garantidora do status quo das elites a partir da proteção de seus "direitos adquiridos". Após a emancipação política, o regime de terras estabelecido na Constituição de 1824, na Lei de Terras Devolutas, de 1850, e no rito sumaríssimo de desapropriação, viabilizou a consolidação do poder da oligarquia paulista mediante a continuidade, no Brasil Império, do empreendimento colonial. Em São Paulo isto se deu através da expansão das fronteiras a partir da implementação das ferrovias e da apropriação de terras devolutas para produção cafeeira e para a colonização por imigrantes europeus. Se a propriedade liberal absoluta foi de certa maneira relativizada, isso se deu para beneficiar as concessionárias ligadas à construção e operação da infraestrutura ferroviária, ampliando o controle do capital e da propriedade privada sobre a terra.

No Brasil da Primeira República, por sua vez, a possibilidade de utilização do rito sumaríssimo de desapropriação, criado para viabilizar a implementação da infraestrutura ferroviária, foi estendida para estimular as reformas urbanas na área central do Rio de Janeiro, então capital federal. Mais uma vez, a relativização da propriedade por meio de ritos sumaríssimos visou impulsionar o capital, dessa vez ligado à indústria imobiliária nascente e em um contexto de crescente urbanização. Essas reformas modernizadoras propunham europeizar e embranquecer os centros urbanos, se espelhando na Reforma Urbana da Paris do Segundo Império.

No Estado Novo brasileiro, mais uma vez o rito sumaríssimo da desapropriação foi proposto. Dessa vez, os procedimentos foram alterados para incorporar reivindicações da classe proprietária, de forma a tornar ainda mais célere e sumário o rito das desapropriações, diminuindo as disputas e os questionamentos dos valores de indenização. Os procedimentos de desapropriação também foram unificados e generalizados para todo o território nacional e todos os níveis federativos, viabilizando a implantação de forma intensa do modelo de transporte

rodoviarista por meio de remodelações urbanas pautadas em ampliações do sistema viário das cidades, e pela implementação de rodovias, a nível regional e nacional.

O tema da infraestrutura e da revitalização de áreas centrais voltou a pautar as desapropriações com a Medida Provisória n. 700, de 2015, que buscava facilitar as desapropriações para viabilizar os projetos de infraestrutura no país, com enfoque na infraestrutura logística e nas obras para a Copa e para os Jogos Olímpicos de Verão, em que a possibilidade de exploração da terra valorizada pelas obras de infraestrutura passou a compor os incentivos públicos para os entes privados nos contratos de concessão. Embora não tenha sido convertida em lei, várias das propostas contidas nessa MP foram aprovadas de forma separada em outros momentos por vários entes federativos. Trata-se de uma arquitetura jurídica e econômica das Parcerias Público-Privadas e das desapropriações que viabilizam a desapropriação por concessionárias para exploração econômica e reurbanização, sem riscos políticos e econômicos para as empresas privadas envolvidas.

A partir da análise da implantação do Rodoanel Metropolitano de São Paulo, demonstramos como as desapropriações promoveram a alteração das dinâmicas e disputas por terra nas áreas remanescentes à obra, resultando em um ciclo de novos loteamentos precários e ocupações de moradia. São áreas que vêm sendo disputadas ora entre proprietários e grileiros, ora entre proprietários e lideranças populares e agentes locais, ocupadas por famílias de baixa renda e moradores da região de seu entorno que, em grande parte, fogem do ônus do aluguel, em um processo de reorganização dos atores e circuitos urbanos que atravessam e conformam este território.

1 Uma trajetória da desapropriação no Brasil

1.1 As origens coloniais da desapropriação

Mesmo antes da emancipação política do Brasil, o príncipe regente, futuro Imperador, decretou ser proibido tirar a posse e a propriedade de qualquer pessoa sem a sua vontade e sem indenização, em nome do "pacto social entre os homens" e do "sagrado direito de propriedade"[1]. Desde este decreto, ainda colonial, a concepção de propriedade e de desapropriação modernas, embora ainda não com este nome, começaram a ser desenhadas conjuntamente, como parte de um regime no qual a necessidade de justificativa e de indenização prévias eram vistas como

[1] Decreto de 21 de maio de 1821.

uma forma de proteção à posse e à propriedade se contrapondo ao domínio que a Coroa tinha sobre todo o território (Niebuhr, 2022). Tratava-se de uma proteção direcionada às elites latifundiárias, possuidoras de terras e proprietárias de pessoas escravizadas contra o domínio da Metrópole.

A extensão da proteção abrangia não só a propriedade, que, naquele momento, se referia principalmente à propriedade de pessoas africanas e suas descendentes escravizadas, mas também a posse, que englobava também as posses de terras e concessões de sesmarias, equiparadas já naquele momento à propriedade. Se a abolição era incontornável, teria que ser lenta e segura para garantir a segurança dessa elite (Queiroz, 2017). Assim, estava traçado o sentido de propriedade, liberdade e segurança individual constantes na Constituição do Império de 1824 como bases dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros. A influência da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão Francesa de 1789 no texto constitucional de 1824 relativo à propriedade e à desapropriação, caracterizando o direito de propriedade na literatura jurídica brasileira como "natural, absoluto, pleno, sagrado e inviolável" (Niebuhr, 2022, p. 58), se deu de forma racializada, e de forma a garantir o controle territorial das elites latifundiárias.

1.2 A arquitetura da desapropriação na modernização do Brasil Império

Se a desapropriação foi em sua concepção pensada como forma de proteção à propriedade liberal, ganhou novos contornos para apoiar o projeto de modernização do Império, baseado na expansão das infraestruturas de transportes e na colonização promovida pela urbanização e assentamento de populações imigrantes europeias, principalmente a partir da década de 1830 (Grandi, 2022). Os mecanismos institucionais para apoiar essa modernização começaram a ser moldados em 1826, com a ampliação das hipóteses de desapropriação para obras públicas a serem promovidas por empresários[2], possibilitando casos como a concessão à Companhia Rio Doce o "privilégio exclusivo" por 40 anos de navegar o Rio Doce, seus confluentes, dentre outros rios[3]. A lei previa que os terrenos devolutos que a Companhia viesse a necessitar seriam cedidos gratuitamente, e terrenos privados seriam adquiridos pela Companhia pelos procedimentos da

[2] A Lei do Império de 29 de agosto de 1828 estabeleceu regras para a construção de obras de infraestrutura - navegação de rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aquedutos, e previu, no artigo 17, que os proprietários cujos terrenos fossem atingidos pelas obras teriam os direitos garantidos nos termos da lei de 9 de setembro de 1826, indenizados pelas benfeitorias e, a depender dos títulos, também pelo solo.

[3] Decreto nº 24, de 17 de setembro de 1835.

desapropriação. Como condição para a cessão das terras, a Companhia deveria promover a sua ocupação com colonos europeus, que seriam considerados brasileiros naturalizados depois de um ano no Brasil.

Posteriormente, a autorização para o governo conceder a exploração da infraestrutura de transportes a empresas privadas foi estendida para conceder às companhias de construção das estradas de ferro a possibilidade de exploração das estradas e de colonização das áreas adjacentes a elas[4]. São Paulo, primeira província a passar a estruturar a nível regional a implementação das estradas de ferro, autorizou a concessão à iniciativa privada do privilégio de construção e exploração de uma estrada de ferro de Santos à Campinas e de Piracicaba até Itu e Porto Feliz (Grandi, 2022)[5]. Novas autorizações do Império para concessões foram feitas ampliando as estradas de ferro no Sudeste, interligando as províncias de Rio de Janeiro - município da Corte, Minas Gerais e São Paulo[6]. A companhia teria o direito de desapropriar e de receber terras devolutas em cessão, e seria obrigada a empregar somente pessoas livres, nacionais ou estrangeiras, as quais teriam todas as vantagens concedidas "aos colonos úteis e industriosos". A política de colonização combinada com a naturalização de estrangeiros europeus intensificou ainda mais a disparidade racial de acesso à terra mantida desde a opção da Constituição de 1824 de não considerar cidadãs as pessoas africanas escravizadas e libertas, por não serem nascidas no Brasil (Queiroz, 2017): a proteção constitucional da propriedade só se estendia a cidadãs e cidadãos, o que significava, na prática, que colonos europeus naturalizados teriam acesso às terras e proteção sobre ela, enquanto populações estrangeiras da diáspora forçada africana não teriam os mesmos direitos[7].

Mas só a partir da criação de mecanismos institucionais para garantia de uma taxa mínima de retorno aos investimentos de construção e operação das estradas de ferro na década de 1850[8] é que passaram a ser organizadas companhias ferroviárias e que se deu início à implantação de transporte ferroviário no país (Grandi, 2022). Com essa política, Grandi argumenta que "o governo imperial "investiu" a fundo

4 Decreto nº 101 de 31 de outubro de 1835, conhecido como Lei Feijó.

5 Leis n. 51, de 1836 e n. 115, de 1838, da Assembleia Legislativa Provincial de São Paulo (Grandi, 2022).

6 Decreto nº 641, de 26 de junho de 1852.

7 A Constituição de 1891 em seu art. 72, estendeu aos estrangeiros residentes no Brasil a inviolabilidade dos direitos relativos à liberdade, segurança individual e propriedade, mudança que pode ter sido impulsionado por conta da intensa imigração de europeus.

8 O Decreto Imperial n. 641, de 1852 introduziu a garantia de juros sobre o capital a ser utilizado na construção das linhas férreas (Grandi, 2022).

perdido ao garantir juros a algumas companhias de estradas de ferro" (Grandi, 2022, p. 114).

Também nesse período a arquitetura das desapropriações foi aprimorada para garantir maior celeridade ao processo de aquisição de terras para possibilitar a implementação das ferrovias. Em 1855, o Império estabeleceu um rito sumaríssimo para tanto[9], que significava, dentre outras coisas, a impossibilidade de contestação jurídica ou administrativa da planta de execução das obras aprovadas por lei e decreto.

Apesar da nova arquitetura institucional e do dispêndio de recursos públicos para tanto e da efetiva implantação de estradas de ferro se destacar como principal fator de modernização do Império sobretudo a partir da segunda metade do século XIX, a construção de estradas de terra em larga escala passou a acontecer somente mais adiante, na fase republicana (Grandi, 2022). O resultado dos planos implementados foi a existência de dois padrões de desenvolvimento ferroviário no Brasil: nas regiões açucareiras do Nordeste, as ferrovias não atingiram extensão significativa, tiveram pouca rentabilidade, ausência de financiamento local e dependeram da garantia de juros; nas regiões cafeicultoras do Sudeste, como em São Paulo, as estradas de ferro atingiram maior extensão, foram mais lucrativas e financiadas com capital nacional (Grandi, 2022).

A construção das ferrovias a partir de 1860 foi central na acumulação de capital e consolidação política da oligarquia paulista até a crise de 1929, formada principalmente por empresários responsáveis pelo comércio que controlavam o setor cafeeiro, muitos deles portugueses natos, dentre os quais famílias que fizeram fortuna desde a fase final do mercantilismo explorando setores como o tráfico de pessoas escravizadas (Reis Filho, 2010). Com implementação concentrada na cidade de São Paulo e nas cidades que conformavam o eixo da exportação, a expansão da ferrovia operava, argumenta o autor, como uma empresa colonizadora, ou seja, "como um conjunto organizado de políticas, elaboradas e implantadas pelos grupos sociais dominantes", impulsionando um processo de conquista que "se fez como projeto capitalista, de ocupação, colonização e mercantilização das terras rurais e urbanas" (Reis Filho, 2010, p. 14).

Nesse processo, as ferrovias viabilizaram a apropriação de terras devolutas em regiões férteis do interior paulista, implantação de sistema de infraestrutura, tornando-as acessíveis à produção, loteamento, e venda, o que se tornou um dos setores mais importantes para acumulação de capital. Inicialmente a São Paulo

[9] Decreto nº 1.664, de 27 de outubro de 1855.

Railway, que garantiu a ligação do interior e da capital com o porto atravessando a Serra do Mar, tinha com capital paulista e inglês, mas posteriormente foi inaugurada a Companhia Paulista de Estradas de Ferro em 1872 apenas com capital local, estabelecendo um modelo de expansão em direção ao interior e, por fim, na década de 1870, foi feita a ligação entre São Paulo e Rio, conectando a Estrada de Ferro São Paulo e Rio com a Estrada de Ferro D. Pedro II.

1.3 A arquitetura da desapropriação revisitada na modernização da República

A reforma urbana promovida por Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro, então capital do Brasil, fazia parte de um projeto nacional "oligárquico e excludente" de "aceleração do caminho brasileiro em direção à modernidade e ao capitalismo" (Cantisano, 2016, p. 408). Baseado em um ideal europeu de civilização que se apoiava em um projeto de embranquecimento, e pautado no medo das elites em relação às cidades negras, a partir do imaginário de uma revolução nos moldes da haitiana (Queiroz, 2017), visava sanear e embelezar a capital para receber imigrantes e investidores europeus (Chalhoub, 1996; Cantisano, 2016); para tanto, previa a demolição de cortiços para dar lugar a abertura de avenidas e outras obras de embelezamento.

Para que fosse viabilizada, reformas administrativas republicanas do Distrito Federal passaram a regular novos procedimentos de desapropriação, mais rápidos e com menos possibilidade de contestação por parte dos proprietários, mobilizando as legislações imperiais.

Em 1903, as regras de desapropriação que D. Pedro II havia criado em 1855 para facilitar a construção de ferrovias foram generalizadas para todos os casos de desapropriação, o que significava um procedimento mais rápido e com menos garantias aos proprietários, que poderiam ter o valor de indenização diminuído pelo estado de ruínas da edificação e não precisariam ser consultados para implementação dos planos de reforma, tampouco recorrer ao controle judicial. Contraditoriamente, como aponta Cantisano, "para impulsionar um projeto baseado na rejeição do passado, foi preciso, ao menos inicialmente, instrumentalizar reminiscências dos direitos colonial e imperial em nome do progresso civilizatório" (Cantisano, 2016, p. 405). A única contestação possível seria aos valores de indenização, que poderiam ser submetidos a três árbitros indicados pelo proprietário, pela prefeitura e pelo juiz municipal, respectivamente.

Com essas reformas, o rito sumaríssimo da desapropriação previsto no Império para a implantação das estradas de ferro foi estendido para as desapropriações por

utilidade municipal na Capital Federal[10]. Em 1903, também a legislação de concessões do Império prevista para as estradas de ferro foi estendida para todas as obras públicas da União e do Distrito Federal, com adaptações quanto ao rito sumaríssimo da desapropriação[11].

Essas mudanças foram combinadas com alianças com o capital imobiliário para execução das obras: contratadas para execução dos projetos, com direito de desapropriação, possibilidade de exploração econômica das terras públicas, e a possibilidade de exploração de serviços públicos como de transportes, com cobrança de tarifas (Cantisano, 2016).

Assim, por meio de transformações na regulação da desapropriação, o pacto liberal da propriedade sofreu reformas em sua arquitetura jurídica, desenhando um novo conceito de propriedade, não absoluto, e limitado por interesses coletivos. A desapropriação se fazia necessária "sempre que "a função social" da propriedade superava a sua "forma individual" (Cantisano, 2016, p. 415), tendo a função social da propriedade surgido "como consequência do plano reformador que segregou a cidade do Rio de Janeiro" (Cantisano, 2016, p. 415).

Se a Constituição de 1891 continuou expressando a concepção liberal de propriedade como defesa dos direitos naturais individuais, na prática, a ampliação das hipóteses de desapropriação e nos procedimentos para viabilizar tanto as grandes obras de infraestrutura ferroviária quanto as reformas urbanas passou a modificar o seu significado. A literatura jurídica passou a incorporar outras concepções de propriedade, dentre as quais a necessária subordinação da propriedade ao bem comum (Niebuhr, 2022), embora esse conceito estivesse vinculado a concepções das elites dominantes, como o urbanismo embelezador e sanitarista demonstraram.

[10] O Decreto nº 602 de 1890 estendeu o procedimento previsto no Decreto nº 1.664 de 1855 para as desapropriações por utilidade municipal do Distrito Federal.

[11] O Decreto 1.021, de 26 de agosto de 1903 estendeu o Decreto nº 816 de 10 de julho de 1855 a todas as obras de competência da União e do Distrito Federal. A legislação geral sobre desapropriações do Império foi consolidada e adaptada para a estrutura da República por meio do Decreto nº 4.956, de 9 de setembro de 1903 compilou e atualizou os Decretos nº 353 de 1845, nº 1.664 de 1855, nº 3.396 de 1888 e 1.021 de 1903.

2 Generalização da desapropriação na Era Vargas: entre a proteção da propriedade e a rapidez do rito sumaríssimo

No início do século XX, o interesse do capital passou a se centrar nas obras de infraestrutura viária, embora também em projetos de remodelação de grande retorno imobiliário, que acabavam privilegiando áreas de interesse das elites urbanas (Villaça, 1999). O desenvolvimento industrial levou a um ritmo acelerado de crescimento demográfico nas cidades, e também à inovação nas formas de acumulação capitalista a partir do território: a reestruturação do território já ocupado (Reis Filho, 2010). Tem início uma transição "da cidade bela para a cidade eficiente" (Villaça, 1999, p. 199): as obras de infraestrutura, subordinada à eficiência das condições de produção e reprodução do capital, passaram a ter maior importância do que as de embelezamento. As avenidas ou grandes rodovias abriram frentes de valorização das terras urbanas e rurais, inaugurando um período marcado pelas grandes obras viárias.

Na cidade de São Paulo, as avenidas e edifícios altos, para onde se deslocavam as camadas de mais alta renda, começam a tomar conta da paisagem. Em 1930, o então engenheiro da Secretaria de Viação e Obras Públicas de São Paulo e futuro prefeito da cidade, Francisco Prestes Maia, propôs o seu hoje conhecido *Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo.* Representando a síntese do "pensamento urbanístico paulista" da época (Leme. 1990, apud Villaça, 1999, p. 208), o plano era bastante amplo, nos moldes dos planos gerais que viriam a substituir as reformas urbanas embelezadoras, mas ainda com influências do urbanismo monumental e embelezador, e, principalmente, centrado nas avenidas e remodelação imobiliária decorrente delas (Villaça, 1999).

Prestes Maia abriu o seu estudo com um capítulo sobre desapropriações. Nele, argumentou pela necessidade de uma nova regulação que garantisse procedimentos "expeditos e eficazes", que atingissem os mesmos objetivos visados pela legislação do Império de 1903 aplicada nas reformas do Rio de Janeiro, sem, no entanto, a mesma radicalidade, de forma a evitar a oposição que ocorrera na capital por parte dos proprietários, validadas pela justiça (Maia, 1930, p. 13). Em São Paulo, as desapropriações haviam sido reguladas em 1836[12], quando cabia às assembleias provinciais legislar sobre o tema[13].

[12] Lei processual provincial de São Paulo n. 57, de 1836.
[13] Art. 10, 3º do Ato Adicional do Império de 1834.

Nomeado como prefeito de São Paulo por Adhemar de Barros, então interventor federal do Estado Novo no estado de São Paulo, em 1938, Prestes Maia permaneceu no cargo até 1945, período no qual pôde implementar o plano de avenidas que havia proposto.

Também no Rio de Janeiro o Presidente Getúlio Vargas se comprometeu com a execução de um conjunto de obras viárias apresentadas pelo então prefeito Henrique Dodsworth, dentre as quais o viário que veio a ser a Avenida Presidente Vargas (Furtado & Rezende, 2016). Diferentemente de São Paulo, o Distrito Federal contava com um regramento sumaríssimo para a desapropriação de terras, estendido do Império para as reformas de Pereira Passos[14].

Em 1939, o controle do judiciário sobre as desapropriações foi limitado por legislação federal, não cabendo ao judiciário verificar a pertinência e legalidade dos casos de necessidade ou utilidade pública, e passando a lista prevista em lei a ser meramente exemplificativa[15].

O Anteprojeto de Desapropriações, publicado em 1940 pelo Estado Novo para colher contribuições sobre o tema na elaboração de um marco regulatório das desapropriações, foi proposto neste contexto. Dentre as contribuições recebidas, destacaram-se aquelas elaboradas pelo Departamento Jurídico da Prefeitura de São Paulo, pela Comissão do Clube de Engenharia - associação fundada em 1880 com sede no Rio de Janeiro, e pela Prefeitura do Rio de Janeiro (Dodsworth, 1955).

O Decreto-Lei 3.365/1941 definiu a arquitetura das desapropriações que até hoje disciplina as desapropriações por utilidade pública. Ampliou as possibilidades de desapropriação que poderiam ser legalmente aceitas como fundamentos para a desapropriação, incluindo dentre outros, planos de urbanização e o loteamento de terrenos para exploração econômica (Medauar, 1986). Parte das reformas no âmbito da estruturação do estado no novo regime, a nova regulação da desapropriação incorporava princípios de direito processual consolidados na codificação do código de processo civil, ampliava as possibilidades de intervenção, e, por fim, modificava procedimentos que vinham sendo identificados pelos setores técnicos como barreiras às desapropriações, ao mesmo tempo que aumentava a possibilidade de defesa dos proprietários (Folha de S. Paulo, 1941). Assim, o decreto-lei de desapropriações de 1941, em vigor até hoje, significou a generalização para todo o território nacional de procedimentos que conjugavam a

[14] Decreto 1.021, de 26 de agosto de 1903, que estendeu o Decreto nº 816 de 10 de julho de 1855 a todas as obras de competência da União e do Distrito Federal.

[15] Decreto-lei nº 1.283, de 18 de maio de 1939.

rapidez do rito sumaríssimo com a ampliação da proteção da propriedade. Correspondeu, com isso, às necessidades de ganho de escala e rapidez das obras de infraestrutura exigiam naquele contexto.

2.1 Arquitetura da desapropriação na aceleração do crescimento

Em dezembro de 2015 foi editada uma medida provisória interministerial que buscava estimular o investimento privado em infraestrutura no país por meio da alteração da legislação relativa às desapropriações por utilidade pública16. A principal justificativa apresentada pelo Governo foi a de que as desapropriações eram um entrave à implantação de projetos de infraestrutura no país, principalmente levando em conta o contexto do Programa de Investimento em Logística e da extensão do Regime Diferenciado de Contratações para as obras do Programa de Aceleração do Crescimento, ambos em 2012. A medida autorizava a desapropriação por empresas contratadas pelo poder público independentemente de autorização expressa em lei ou em contrato, o que ampliava as possibilidades de aquisição unilateral de terras por privados. Essas modificações davam continuidade a outras alterações nos procedimentos da desapropriação recentes, dentre os quais destaca-se a possibilidade de revenda ou de utilização imobiliária de área desapropriada em projetos de urbanização, aprovada por lei federal em 2013, período marcado por grandes obras para preparar o país para a Copa e para as Olimpíadas[17].

Apesar de ter recebido inúmeras críticas por essa ampliação colocar territórios populares em risco de remoção por privados por meio da máquina pública, o que impediu a conversão da Medida Provisória de 2015 em lei pelo Congresso foi a mobilização da bancada ruralista em defesa da garantia do direito de propriedade (Agência Senado, 2016). A principal discordância era a fixação de limite para o cálculo de juros compensatórios no pagamento das indenizações abaixo do até então vigente, o que, para a Frente Parlamentar Agropecuária, era contrário à previsão constitucional de prévia e justa indenização nas desapropriações. Com isso, a Medida Provisória sequer foi colocada em votação na comissão mista

16 Trata-se da Medida Provisória nº 700/2015, não convertida em lei.

17 A possibilidade se deu por meio da inclusão do parágrafo único do artigo 4o do Decreto-Lei no 3.365/1941 feita pela Lei no 12.873, de 2013, em situação peculiar: a Medida Provisória no 619, de 2013, que originou referida lei, relacionava-se à política agrícola nacional. A alteração ao Decreto-lei no 3.365/1941 foi incluída pela comissão mista no projeto de lei de conversão da MP 691/2013, e, por isso, foi votada junto com o PLV em regime de urgência, mesmo sem ter qualquer relação com a matéria que estava sendo discutida na ocasião.

responsável pela sua análise, muito menos na Câmara e no Senado e, assim, perdeu a validade.

Parte das alterações que haviam sido propostas na medida provisória foram posteriormente levadas adiante. Em 2019, foi aprovada a possibilidade de a indenização da desapropriação ser definida por arbitragem[18], justificada como forma de atualização dos procedimentos da desapropriação e de impedir atrasos e paralisações nas obras públicas[19].

Em 2021, no contexto da institucionalização da política de organização do transporte ferroviário, o poder de desapropriar foi ampliado para as concessionárias, inclusive através de parcerias público-privadas, e autorizatárias para a exploração de ferrovias[20]. Também foi prevista a possibilidade de exploração econômica de terrenos desapropriados para implantação de planos de urbanização, renovação urbana, ou de parcelamento e reparcelamento do solo. Apesar da arquitetura ter sido pensada para operações urbanísticas no entorno das estações e outros equipamentos da malha ferroviária, essa autorização não se restringiu a esses casos.

3 Desapropriações, propriedade e despossessão na implementação do Rodoanel Metropolitano de São Paulo

Na fronteira entre a cidade e a mata, uma paisagem composta por assentamentos populares autoconstruídos, galpões logísticos, uma rodovia entrecortando fazendas, sítios, clubes e a Mata Atlântica da Serra da Cantareira: essas eram as características da periferia leste da Zona Norte da cidade de São Paulo na primeira década dos anos 2000 (Lacerda *et al*., 2019; Ungaretti *et al*., 2020; Lacerda *et al*., 2021; Ungaretti, 2021; Lacerda, 2022). A implementação do Rodoanel Metropolitano de São Paulo significou transformações profundas do cenário urbano paulistano. A partir de 2011, remoções, desapropriações, demolições e o início dos trabalhos de terraplanagem e das obras para concluir o último trecho dessa grande obra viária interferiram na configuração socioterritorial do extremo norte de São Paulo, impulsionando novas disputas pela terra em duas frentes: nos processos judiciais de desapropriação e no próprio território.

18 Lei nº 13.867, de 26 de agosto de 2019.

19 Justificativa presente nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados.

20 Lei nº 14.273, de 23 de dezembro de 2021 - Lei das Ferrovias.

Acompanhamos este processo através de pesquisa ao longo de três anos, combinando diferentes estratégias metodológicas – visitas de campo, entrevistas com moradores, lideranças e agenciadores de ocupações e assentamentos irregulares, mapeamento de ameaças e remoções, reconstituição histórica da expansão urbana e da configuração socioterritorial da periferia paulistana análise de processos judiciais de desapropriação, de reintegração de posse e de processos administrativos de regularização fundiária. A delimitação de uma área específica, do entorno do entroncamento do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias como território a ser analisado se deu depois de realizadas visitas de campo e da constatação da formação de novas ocupações de moradia e loteamentos irregulares nesta região. A partir dessas visitas, formulamos a hipótese de que a obra, através dos processos de desapropriação, engendrou o acirramento de conflitos fundiários.

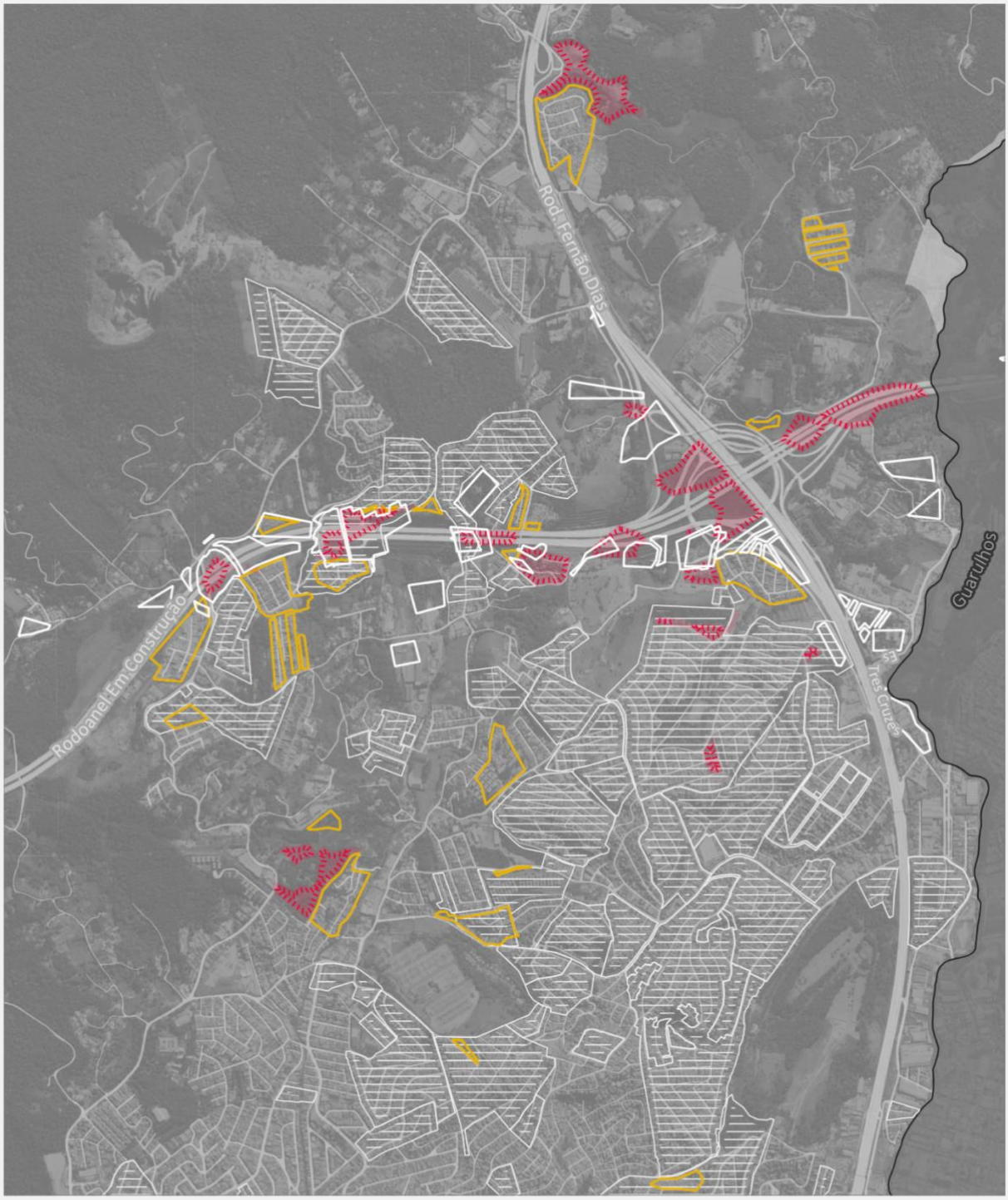
Entre maio de 2018 e fevereiro de 2024, foram feitas visitas de campo e incursões etnográficas em ocupações localizadas no entroncamento do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias, e realizadas entrevistas com moradores, lideranças e agenciadores dessas ocupações. A aproximação ao território se deu por meio do Observatório de Remoções, que foi acionado por um dos agenciadores de uma ocupação às margens do Rodoanel, diante de uma ameaça de reintegração de posse. O grande número de ocupações recentes, grande parte delas em áreas adjacentes ao Rodoanel, nos levaram à hipótese de que as obras para construção do anel viário representaram um ponto de inflexão na configuração socioterritorial da porção leste da Zona Norte de São Paulo, impulsionando um ciclo de novas ocupações, remoções e reocupações, que caracterizam territórios "de definições cambiantes entre legal e ilegal, construídos a partir de pressões, mediações políticas e camadas de legalidades" (Rolnik, 2015, p. 173).

Em uma outra abordagem metodológica, feita em paralelo às incursões no campo, foi feito o levantamento de 514 desapropriações do trecho norte do Rodoanel. A partir da territorialização dos processos pelo nome da rua, informação disponível no banco de dados obtido, foi possível identificar os processos que incidem no entroncamento do trecho norte do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias. Considerando as desapropriações que incidiam no perímetro de análise, foi possível levantar informações referentes ao número de matrícula, endereço completo, área total do terreno e área desapropriada a partir dos cadastros individuais de propriedade e dos laudos prévios de avaliação, dois documentos elaborados pela empresa Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa), e anexos à petição inicial em quase todos os processos. Apenas metade dos processos tinham o endereço completo do imóvel, com identificação do nome da rua e número. Para

parte das áreas analisadas, foi possível encontrar fotos aéreas (com indicação da localização, embora sem delimitação do perímetro) e croquis (com desenho aproximado e fora de escala do imóvel). Essa territorialização mais fina permitiu cruzar esses perímetros de assentamentos precários removidos e assentamentos precários novos, obtidos a partir da evolução de fotos aéreas realizadas pelo Google Earth e complementadas, no segundo caso, com informações obtidas em conversas com nossos interlocutores no trabalho de campo (Imagem 2).

A partir da sobreposição das desapropriações com fotos aéreas foi possível observar as remoções e novas ocupações e assentamentos que se formaram depois do início das obras. Essas sobreposições definiram as desapropriações que foram analisadas com mais profundidade na pesquisa. Em alguns casos, e com vistas a complementar as informações, também foram consultados processos administrativos de regularização fundiária envolvendo parte destes terrenos. Em alguns casos, também foram feitas leituras de processos judiciais de reintegração de posse, ou outras ações que eram citadas no processo de desapropriação ou de regularização fundiária.

As peças judiciais, mais do que fonte primária sobre o desenrolar do litígio judicial, acabaram se mostrando importante fonte histórica sobre o processo de produção do espaço, notadamente a partir da década de 1980, e acabaram por se constituir como uma outra forma de aproximação do campo, especialmente relevante em um período em que a pesquisa foi atravessada por uma pandemia e por medidas de distanciamento social.



Legenda

- Remoções
- Novas ocupações e loteamentos
- Loteamentos irregulares
- Desapropriações

N

250 500 m

3.1 Liberar a terra: as remoções

Duas frentes de ação para disponibilização das terras necessárias às obras do Rodoanel se delinearam: as desapropriações e as remoções. A depender da situação fundiária do terreno e da forma de ocupação da terra, eram adotados apenas os procedimentos da desapropriação, ou, adicionalmente às desapropriações, era feito o reassentamento das famílias ocupantes (DERSA, 2011)[21]. Cerca de 3,10% da área diretamente afetada pelas obras do Rodoanel Norte era formada por favelas e comunidades[22], sendo 2.784 edificações na faixa de domínio da obra (Consórcio JGP-PRIME, 2010, p. 88 e 89).

Imagem 1 – Casas destruídas e escombros de demolições na beira da Serra da Cantareira



Fonte: Ministério Público Federal, Defensoria Pública de São Paulo e Instituto Pólis / Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053, p. 558, dezembro de 2013.

21 O Plano Diretor de Reassentamento e Indenização da DERSA foi elaborado a partir das diretrizes do EIA-RIMA e da política de deslocamentos forçados do Banco Interamericano de Desenvolvimento, consolidadas na Portaria Operativa 710 do BID. Disponível na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública do TJSP, p. 1393-1472. As diretrizes da política de deslocamentos forçados do BID também orientaram a criação de procedimentos pelo Ministério das Cidades para os casos de deslocamentos gerados pelas obras do PAC. Portaria n. 317 de 18 de julho de 2013 do Ministério das Cidades. Informações disponibilizadas pela DERSA anexadas na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública do TJSP, p. 811 a 869.

22 No documento, foi utilizado o termo "assentamentos subnormais", atualmente substituído no IBGE para "favelas e comunidades".

Em 2011, antes mesmo do início das desapropriações e, portanto, das imissões na posse judiciais a favor da DERSA, o trabalho social para remoção das famílias começou a acontecer[23]. Favela Parque Taipas, loteamento Parada de Taipas, Jardim Paraná, Jardim Vista Alegre, Jardim Corisco, Jardim Ana Rosa, Vitória Régia, Jardim Damasceno, e Jardim Brasil Novo, em São Paulo; e Jardim dos Cardosos, Vila União I e II, Jardim São João I e II, e Jardim Soberana I e II, em Guarulhos[24] foram os bairros atingidos, somando 3871 famílias.[25]

A pesquisadora Cecília Angileli (2012) acompanhou, com visitas de campo e interlocução com os moradores do Jardim Paraná, assentamento precário no distrito da Brasilândia atingido pelo Trecho Norte do Rodoanel, o início dos processos de remoção, em 2011. As interlocuções trouxeram relatos de diversas situações em que agentes da DERSA e da Prefeitura se aliavam ao mercado imobiliário informal local tanto para pressionar os moradores a sair das casas, aceitando valores baixos de indenização, quanto para desviar valores de indenização. Artifícios como as classificações de risco das casas, ameaças diretas às lideranças locais e suborno eram mobilizados. Moradores denunciaram estas situações por meio da mobilização pacífica "Bandeiras Pretas", que consistia em pendurar um pedaço de pano preto em frente às casas nas vielas para se opor ao projeto. Parte dos moradores não se opôs, seja porque, diante da situação precária de moradia em que viviam, acreditaram que poderiam garantir um lugar melhor de moradia com a indenização, seja porque tiveram medo de dificultar a relação com os agentes sociais (Angileli, 2012).

O foro de lideranças das comunidades do Jardim Paraná e de Taipas passou a denunciar a condução das remoções e reivindicar alterações nas formas de atendimento habitacional[26].

Um dos atendimentos previstos era a indenização das benfeitorias calculadas com base em laudo de avaliação elaborado pela DERSA[27]. As reivindicações do foro de

[23] Segundo relatos de interlocutores e interlocutoras de campo.

[24] Informações apresentadas pela DERSA em reunião com a Defensoria Pública e o Ministério Público, em março de 2013, disponível na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública, p. 495 a 502.

[25] Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública, p. 495 a 502, p. 509 e 765 especificamente sobre as famílias arrendatárias da Fazenda Santa Maria.

[26] Informações disponíveis na Ação Civil Pública n. 0012195-96.2016.8.26.0053 da 11a Vara da Fazenda Pública, p. 563 a 566.

[27] O Plano Diretor de Reassentamento e Indenização da DERSA previu as seguintes formas de atendimento habitacional, que variavam de acordo com a situação das famílias atingidas: (i) acesso sem ônus às famílias a uma unidade habitacional em empreendimento de habitação social construído pela CDHU; (ii) indenização assistida condicionada à compra de imóvel de valor equivalente ao de uma unidade habitacional da CDHU; (iii) indenização das benfeitorias

lideranças pediam a incorporação do terreno no cálculo do valor a ser indenizado e a não indenização dos proprietários registrais quando fosse comprovado o tempo de posse para aquisição originária por meio de usucapião. Demandavam ainda que informações sobre as desapropriações e sobre os estudos fundiários em curso fossem disponibilizadas para que as famílias pudessem intervir nas respectivas ações judiciais.

Uma segunda forma de atendimento era o acesso, sem ônus às famílias, à unidade habitacional em empreendimento da CDHU. As reivindicações pautavam uma política que depois veio a ser conhecida como "chave a chave": em que as remoções só fossem feitas após a construção e disponibilização das unidades habitacionais. Isso seria uma forma de garantir o atendimento definitivo das famílias e evitar o atendimento provisório por meio do auxílio aluguel, que era insuficiente para cobrir os gastos com moradia em São Paulo. As lideranças denunciavam não haver projeto e qualquer garantia de que as unidades seriam de fato entregues para as famílias, e dentro de um prazo razoável. Com isso, eram obrigadas a optar pela forma de atendimento sem ter informações mínimas que subsidiassem essa escolha, como localização do empreendimento, características da unidade habitacional, andamento da construção e prazo de entrega.

O auxílio aluguel mensal no valor de 480 reais era oferecido como atendimento transitório até que a família tivesse acesso a uma forma de habitação definitiva. As reivindicações demandavam que o valor do auxílio fosse condizente com os preços praticados no mercado de São Paulo e com as diferentes necessidades das famílias. Também solicitavam que a DERSA prestasse as garantias exigidas pelos locadores, cuja exigência muitas vezes inviabilizava a formalização da locação.

Por fim, o foro de lideranças reivindicava que fossem oferecidas outras alternativas de atendimento habitacional, que se adequassem às necessidades das famílias, como a possibilidade de escolha de uma casa para aquisição pela DERSA, ou repasse do valor equivalente à unidade habitacional da CDHU e da soma dos valores de auxílio aluguel previstos a serem pagos até a conclusão da obra; e, ainda, que as famílias pudessem acessar a unidade habitacional sem abrir mão da indenização das benfeitorias.

calculadas com base em laudo de avaliação elaborado pela Dersa; (iv) bônus aluguel, valor correspondente a até 24 parcelas do auxílio aluguel, pagas antecipadamente para famílias que tivessem interesse em se mudar para fora do estado de São Paulo; (v) Enquanto as famílias que eram donas das casas atingidas poderiam optar pelas formas de indenização ou pela unidade habitacional da CDHU, as demais, desde que em situação de vulnerabilidade, receberiam uma unidade da CDHU ou o bônus aluguel (DERSA, 2011).

Diante de um cenário de ausência de diálogo por parte da DERSA, um pedido de suspensão das remoções foi levado à justiça. Uma frente composta pela União dos Movimentos de Moradia de São Paulo, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Instituto Pólis e o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado compuseram essa articulação. A primeira ação proposta não chegou a ter julgamento de mérito por questões processuais. Uma nova Ação Civil Pública foi novamente proposta em 2016 pelo Ministério Público Federal, junto com o Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo e o Instituto Pólis contra a Dersa e o estado de São Paulo. Até o momento, no entanto, está em fase de conhecimento e não teve efeitos práticos nas ações do estado. As informações sobre o atendimento não foram providenciadas pela CDHU. O entendimento do juiz tem sido de que não há comprovações suficientes de que o atendimento habitacional dos removidos pela DERSA não foi adequado. Em suma, as reivindicações não foram acolhidas pelo judiciário e pelo Estado.

3.2 Passar a régua na história, criar propriedade do zero: as desapropriações

O Programa de Desapropriações se voltou à aquisição dos cerca de dois mil e cem imóveis abrangidos pelo empreendimento, totalizando o investimento estimado de R$ 494,7 milhões (São Paulo, 2011). A responsabilidade pelas desapropriações foi compartilhada entre a Secretaria de Logística e Transportes - SLT, o Departamento de Estradas de Rodagem - DER e a DERSA, empresa de economia mista Desenvolvimento Rodoviário S.A. (São Paulo, 2011)[28]. Seriam feitas, em

[28] Ao Estado coube, por intermédio da SLT ou do DER, dentre outras atribuições: (i) editar os decretos de utilidade pública abrangendo as áreas necessárias à execução da obra; (ii) coordenar os processos de desapropriação; (iii) autorizar o uso das áreas de sua propriedade necessárias à execução da obra pela DERSA; e (iv) liberar as áreas necessárias às obras, mediante solicitação da DERSA, "de modo que não ocorram retardamentos na sua execução, salvo impedimentos legais, técnicos ou judiciais". A DERSA, por sua vez, ficou responsável pelas seguintes atribuições, dentre outras: (i) prestar apoio, no âmbito administrativo e judicial, nas desapropriações de imóveis localizados no perímetro objeto do empreendimento, subsidiando material e tecnicamente a execução dos procedimentos; (ii) promover a execução das obras e serviços de engenharia necessários à implantação do empreendimento, por meio da realização de licitação para tal finalidade; (iii) dar preferência à desapropriação amigável; (iv) cadastrar proprietários de áreas a serem desapropriadas, obter a documentação imobiliária necessária e avaliá-la junto ao DER e à PGE; (v) executar por si ou por terceiros a avaliação e negociação dos valores de indenização com os expropriados, segundo os melhores critérios técnicos, e de modo a cumprir o mandamento constitucional do "justo preço"; (vi) fornecer todo o subsídio técnico operacional nos procedimentos de desapropriação em fase amigável ou judicial, inclusive por meio da remuneração de assistentes técnicos; (vii) instruir o processo de desapropriação, no que diz respeito à documentação imobiliária; (viii) providenciar a publicação de editais para conhecimento de terceiros; (ix) promover, por si só ou por intermédio de parceiros, o cadastramento, remoção e reassentamento de famílias ocupantes dos trechos objeto do

regra, desapropriações amigáveis, que significam que os valores dos terrenos seriam negociados diretamente entre a DERSA e os proprietários, com posterior validação e autorização pela PGE. A via judicial seria acionada somente em caso de impossibilidade de acordo com o proprietário, documentação insuficiente ou dúvidas na titularidade do imóvel (Rigon, 2016). Já os casos com áreas formadas por assentamentos precários seriam, em paralelo às desapropriações do terreno, enviados ao programa de reassentamento (Rigon, 2016).

O sucesso da estratégia de aquisição negociada dependia da existência de proprietários conhecidos e devidamente identificados, dispostos a negociar e, também, da compatibilidade entre a situação jurídica e a situação de fato do imóvel. Diante de tais requisitos, as desapropriações amigáveis pressupunham, portanto, a ausência de conflitos de posse e de propriedade do imóvel, além de um alinhamento de interesses entre os respectivos proprietários e o poder público, que, por consequência, resultariam em uma maior agilidade dos processos desapropriatórios feitos pela via administrativa, contribuindo para a rápida resolução jurídico-cartorial desses casos. No entanto, as condições que poderiam propiciar o sucesso das negociações para aquisição dos terrenos não condizem com a formação histórica do território analisado.

As desapropriações tiveram início em 2012, após declaração de utilidade pública da faixa de domínio necessária à implantação do empreendimento[29]. A irregularidade como regra prevalente nas dinâmicas fundiárias da zona norte de São Paulo levou a uma quantidade irrisória de aquisições amigáveis no universo de desapropriações do trecho norte do Rodoanel[30].

De acordo com Rigon (2016, p. 82) "a precariedade das informações contidas nos registros de imóveis, a ausência de dados cadastrais históricos que auxiliassem na

empreendimento. Por fim, dentre outras, as atribuições do DER acordadas foram as seguintes: (i) promover as desapropriações, pagar as indenizações e incorporar as áreas expropriadas ao patrimônio da autarquia; (ii) assinar as escrituras de aquisição dos imóveis objeto da desapropriação; (iii) registrar os bens imóveis desapropriados perante o Oficial de Registro de Imóveis competente, integrando-os ao seu patrimônio. (São Paulo, 2011)

29 Por meio do decreto estadual no 57.930, de 30 de março de 2012. Enviamos solicitação, fundamentada na lei de acesso à informação, para acesso às plantas utilizadas no decreto para delimitar a área, ainda não respondido.

30 Foram identificados 36 casos de desapropriação amigável em um total de 454 desapropriações, conforme dados levantados. A listagem da DERSA disponibilizada na página de transparência do estado de São Paulo continha algumas diferenças em relação à disponibilizada pela PGE por meio de pedido submetido nos termos da Lei de Acesso à Informação. Além disso, notícias de jornais nos levaram a encontrar casos que não estavam em nenhuma das duas listagens. Consideramos, portanto, que os dados apresentados aqui podem ser considerados para análise ordem de grandeza dos processos em curso.

interpretação das informações coletadas, e o consequente confronto de entendimentos entre os envolvidos pelos atos expropriatórios", bem como, as "disparidades entre as ocupações reais de um território (urbano ou rural) e sua situação formal" foram identificados como principais empecilhos para subsidiar as ações de desapropriação de terrenos pretendidos pelo Estado. Assim, grande parte das aquisições de terra passou a ser feita pela via judicial (Imagem 2). Em determinados casos, a ausência e a imprecisão das informações sobre a dominialidade das áreas foram tão alarmantes que ações judiciais não foram propostas depois que a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo constatou "não existir certeza sobre o que se pretende desapropriar, nem de quem" (Rigon, 2016, p. 75).

Um outro impacto das desapropriações e das remoções foi a alteração das dinâmicas e disputas por terra nas áreas remanescentes à obra, resultando em um ciclo de novos loteamentos precários e ocupações de moradia. São áreas que vêm sendo disputadas ora entre proprietários e grileiros, ora entre proprietários e lideranças populares e agentes locais, ocupadas por famílias de baixa renda e moradores da região de seu entorno que, em grande parte, buscam fugir do ônus do aluguel, em um processo de reorganização dos atores e circuitos urbanos que atravessam, e conformam, este território (Ungaretti; Lacerda; Furtado, 2019; Lacerda, 2023). Apresentamos a seguir um exemplo destas novas dinâmicas fundiárias.

Imagem 2: Desapropriações no entroncamento do Rodoanel com a Rodovia Fernão Dias. Perímetros elaborados a partir dos cadastros individuais de propriedade e avaliação prévia fornecido pelo Estado de São Paulo nos processos judiciais de desapropriação.



Fonte: Elaborado por Damany Santos e Martim Ferraz, dezembro de 2018 e fevereiro de 2024.

3.3 Terreno vago: irresoluções jurídicas, grilagens e despossessões na formação, remoção e nova formação do Jardim Brasil Novo

A formação do bairro Jardim Brasil Novo é representativa da expansão urbana na cidade de São Paulo de meados da década de 1990, baseada na grilagem de terras, loteamentos irregulares feitos por proprietários e outros processos de exploração da terra, mas também em processos coletivos de resistência, ocupação e autoconstrução. Cerca de duas décadas depois de sua formação, retroescavadeiras colocaram parte do bairro abaixo. Tratava-se das obras do Rodoanel Mario Covas, que reinauguraram conflitos no extremo norte da cidade de São Paulo que até então, e a exemplo do bairro Jardim Brasil Novo, onde territórios populares se misturavam com paisagens ainda rurais dos poucos arrendamentos e chácaras que permaneceram com o tempo e com usos industriais e logísticos não substituídos por atividades imobiliárias mais rentáveis.

O início dos trabalhos de construção do último trecho do anel viário de escala metropolitana levou a remoções e demolições de bairros já consolidados e loteamentos irregulares das décadas de 1970, 1980 e 1990. Os altos valores de indenização discutidos nos processos de desapropriação, e a desarticulação dos arranjos de posse e propriedade que conformavam as ocupações dos terrenos abriram espaços de disputa pelos remanescentes da terra e recolocaram proprietários, herdeiros e grileiros em cena. Disputas pela titularidade das áreas se desenrolaram nos processos judiciais de desapropriação, e disputas pela posse dos remanescentes se desenrolaram nos territórios, fazendo com que a desapropriação se constituísse como dispositivo de reestruturação das bordas da cidade.

A área onde Jardim Brasil Novo se localizava era ocupada, entre as décadas de 1980 e 1990, por arrendamentos rurais, formalizados entre a família de proprietários e herdeiros da terra e famílias de trabalhadores rurais que se comprometeram a trabalhar na terra, conforme dados disponíveis no Geosampa, bem como levantados nos processos administrativos de regularização fundiária e judiciais de desapropriação. Até que várias das chácaras nessas bordas da cidade passaram a ser negociadas por dois grileiros, que se beneficiavam da irregularidade fundiária para comprar terras a preços baixos, de forma parcelada, e promover loteamentos irregulares, cujos lotes eram vendidos à população de baixa renda. Essas práticas foram responsáveis pela expansão urbana daquele território. As documentações que visavam comprovar a propriedade nos processos judiciais de desapropriação detalham as transações e transformações da área. No caso do loteamento Jardim Brasil Novo, os grileiros pagaram 10% do

valor total da terra como entrada (R$ 118.000,00) na formalização do contrato, momento em que passaram a ter a cessão dos direitos sobre a área e em que assumiram os contratos de arrendamento. Se comprometeram a pagar o restante do valor em 21 parcelas - duas parcelas de R$ 18.000, uma parcela de R$ 23.000 e vinte parcelas de R$ 50.510. A família herdeira, por sua vez, se comprometeu em seguir adiante com a regularização registral das áreas para que pudessem ser transferidas em registro para os compradores - o que não aconteceu.

No mesmo dia da compra da cessão de direitos dos terrenos, a dupla de grileiros transferiu esses direitos para a "Cooperativa Habitacional Brasil Novo", cujo presidente era irmão de um deles. A cooperativa laranja tinha como atividade principal "o assentamento popular em áreas de terra que adquire em condições facilitadas para posterior repasse a seus cooperados, propiciando sua aquisição de forma financiada". A mobilização de associações e cooperativas laranjas para abertura de loteamentos irregulares foi uma prática recorrente e *modus operandi* na expansão urbana da periferia de São Paulo e, especificamente, da Zona Norte (Victoriano, 2005). Quatro meses depois da compra dos terrenos o assentamento estava aberto e já os lotes resultantes, à venda: por meio da formalização de venda de quotas de cessão de direitos, os compradores se tornavam cooperados mediante o pagamento de R$ 22.760,00 - uma entrada de R$ 3.000 e 76 parcelas de R$ 260,00. Pelo contrato, a cooperativa ficava responsável pela abertura das vias, implantação de guias, sarjetas, galerias de águas pluviais, esgoto, asfaltamento e estrutura para rede elétrica. A escritura pública seria outorgada depois da quitação dos pagamentos e da regularização do desmembramento do lote.

O loteamento, no entanto, estava sendo aberto em área de proteção ambiental, e sem as devidas licenças e autorização. Naquele mesmo ano, a Prefeitura um processo de fiscalização de loteamento irregular, que resultou em uma Ação Civil Pública do Ministério Público para embargar a continuidade do loteamento. Nesse contexto, os grileiros interromperam, de um lado, os pagamentos da cessão de direitos dos terrenos à família proprietária - rompendo com a cadeia sucessória de direitos que chegava até os moradores -, e, de outro lado, paralisam as obras de infraestrutura no assentamento. O contrato de cessão de direitos passou a ser objeto de uma longa disputa judicial que terminou com a sua rescisão.

Os moradores, que passaram a ser ameaçados de remoção, decidiram permanecer naquele bairro onde já haviam se enraizado. Como narra Emicida (2022):

> Quando me mudei para o extremo norte da Zona Norte de São Paulo, o bairro Jardim Brasil Novo, que fica entre a serra da Cantareira e a rodovia Fernão Dias (...), era um lugar tão ao norte da cidade que meus colegas faziam piada dizendo que eu poderia me considerar morador da Zona Sul

> de Minas Gerais, tamanha a distância. Havia na região apenas seis casas. Todas elas de famílias pobres, vindas de alguma outra margem distante da mancha urbana produzida pela densidade populacional paulistana.
> Pouco mais de um ano depois, já com mais algumas casas, fomos expulsos pelo poder público sem destino certo. Embora todos estivessem ainda pagando por seus terrenos, descobrimos que na verdade a empresa que apresentava o loteamento, com planta urbanística, lotes igualmente divididos, quadras amplas etc., na verdade não era proprietária do terreno. Estávamos em meio a uma maracutaia que misturava grilagem, roubo de terras e esquema de pirâmide, com todas as economias de uma vida comprometidas. (...)
> Um ano depois, os moradores entraram em contato uns com os outros e chegaram ao consenso de que precisavam resistir a tamanha injustiça. Decidiram sair das casas de parentes onde foram amontoados às pressas e ocupar o local pelo qual haviam pago com o dinheiro de toda uma vida. Agora, sem orçamento para casas de alvenaria, lajes, etc., um mutirão conseguiu madeirites e telhas para todos, e centenas de barracos ocuparam aquela colina no pé da serra". (Emicida, 2022, p. 11 e 12)

Em 2004, o Plano Diretor de São Paulo reconheceu aquele território popular como zona especial de interesse social, o que significa que deve ser destinada para garantir a permanência da população moradora com melhorias na qualidade de vida. Nesse contexto, o processo de fiscalização foi transformado, pela Prefeitura, em processo de regularização fundiária.

* * *

"Terreno vago". Essa foi a descrição dos dois terrenos de 32.906,74 m2 e 25.734,16 m2 do bairro Jardim Brasil Novo nos laudos de avaliação elaborados, um mês antes do início dos respectivos processos judiciais de desapropriação para implantação do trecho norte do Rodoanel Mário Covas em 2014. Os terrenos vagos foram avaliados em um pouco mais de 5 milhões e 600 mil reais, e de 4 milhões e 300 mil reais, respectivamente. Para que pudessem ser considerados "vagos", os laudos foram feitos considerando apenas a terra nua, quando as benfeitorias não existiam mais: as fotos que acompanham os laudos mostravam entulhos de casas completamente demolidas.

Antes da avaliação dos terrenos e do início dos processos de desapropriação, a DERSA formalizou um termo de compromisso com cada uma das famílias em que concordavam com os termos da remoção: renunciavam à titularidade dos terrenos, concordavam com a desocupação das casas, se comprometiam, ainda, a encontrar um imóvel "em local seguro" para moradia. Foi assim que, em dezembro de 2013, ao menos 511 moradores desocuparam suas casas no Jardim Brasil Novo.

Ao mesmo tempo em que os termos de compromisso eram formalizados com as famílias ocupantes, a entrada nos terrenos pela DERSA também era negociada com os proprietários - a família herdeira dos terrenos. Foi formalizado um termo de renúncia ao pagamento de indenização por benfeitorias no qual listavam uma série de documentos comprobatórios da titularidade - transcrições e matrículas, levantamentos topográficos e um processo de usucapião - e manifestaram concordância com a imissão na posse pela DERSA.

A titularidade, no entanto, nunca foi regularizada por meio do inventário e do registro das escrituras, o que inviabilizava a desapropriação amigável. Nos processos judiciais de desapropriação, ao menos quatro cenários distintos de configurações de propriedade se colocaram.

O DER defendeu uma visão estrita da relação de propriedade: é proprietário quem tem o nome registrado na transcrição ou na matrícula do imóvel. Saber quais títulos correspondiam aos terrenos em desapropriação exigiu exaustivas buscas e estudos de domínio. Em relação a uma das áreas, chegaram a duas ramificações das famílias dos antigos proprietários. Uma dessas ramificações, por sua vez, levou a dois nomes de herdeiros cujos CPFs haviam sido cancelados na Receita Federal, indicando óbito. Sendo as informações consideradas inconclusivas, foi feita a citação desses herdeiros por edital[31].

A segunda ramificação levava a outros herdeiros, que também tinham ido a óbito, mas, desta vez, seus sucessores se manifestaram no processo, a família Farias Canciano, moradores da zona oeste de São Paulo. Ao longo do processo, tentaram comprovar que eram os únicos herdeiros do processo porque seus antecessores haviam feito uma permuta com a outra ramificação da família. No entanto, não conseguiram demonstrar que os documentos que lhes conferiam titularidade se referiam, de fato, sobre as áreas em desapropriação. Ademais, não haviam concluído todos os atos necessários à transferência de titularidade, em especial, o registro da permuta na matrícula, o que impediu com que fossem reconhecidos como titulares da área no processo. Foram eles, no entanto, que haviam concordado com a imissão na posse "amigável" do terreno pela DERSA, que os reconheceu, fora do processo, como titulares da área.

[31] O Código de Processo Civil prevê, em seu artigo 256, a citação por edital quando o citando é desconhecido ou incerto ou quando o lugar em que se encontrar for ignorado, incerto ou inacessível.

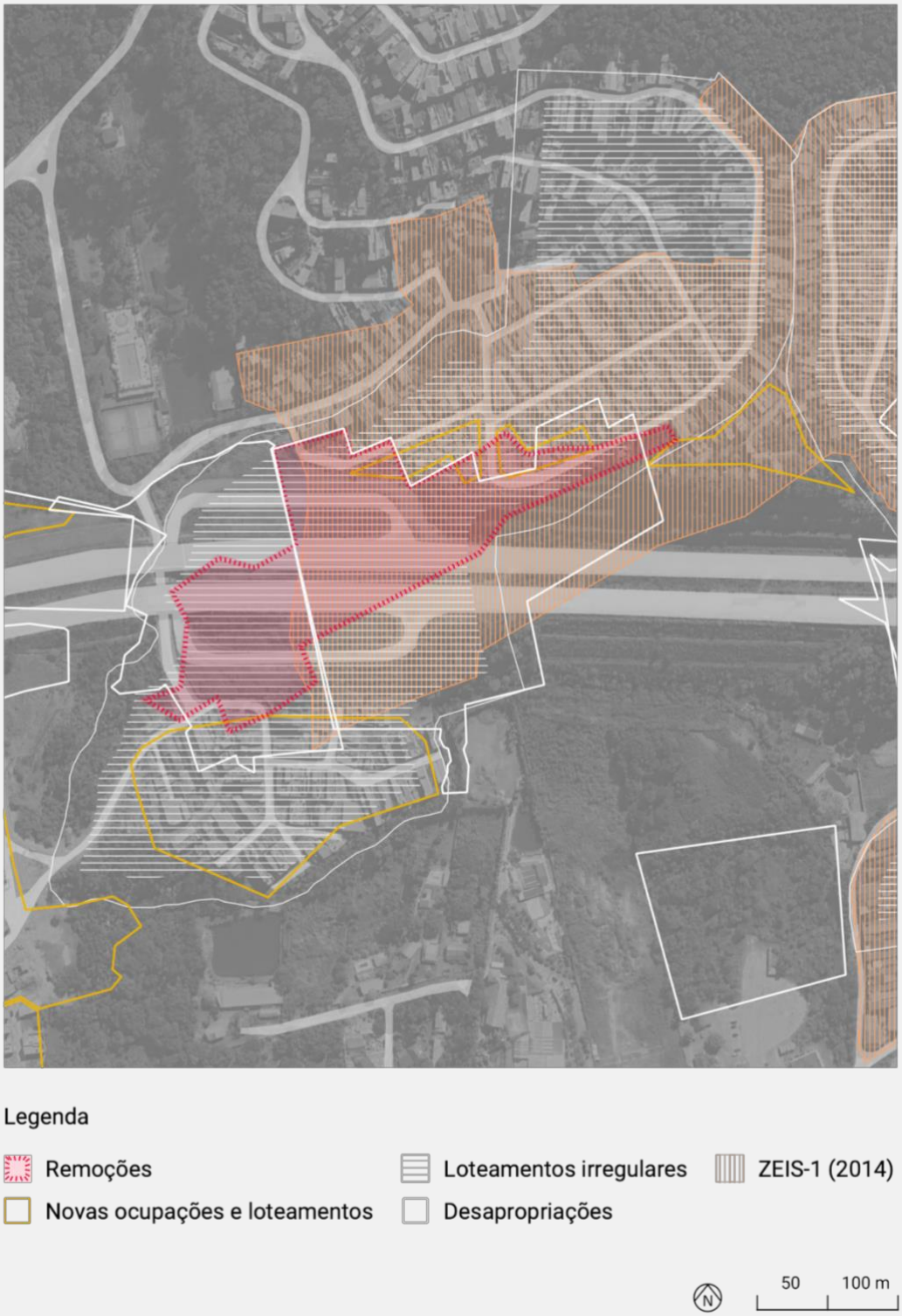
A dupla de grileiros, com o contrato de compra dos direitos sobre os terrenos, passou a reivindicar a indenização.

Por fim, as famílias moradoras do bairro, que já tinham tido suas casas derrubadas, passaram a também reivindicar os direitos sobre os terrenos, pleiteando a indenização no processo judicial. A forma como foi pleiteada, no entanto, pareceu menos uma de tomada de consciência de direitos coletiva e mais uma ação coordenada por um advogado, que defendeu todos os moradores de maneira individual, provavelmente interessado em uma porcentagem da indenização. Em setembro de 2019, foi proferida sentença em um dos processos. Embora não tenham faltado disputas em torno da posse e da propriedade no processo judicial, a juíza entendeu que não cabe à ação de desapropriação definir discussão sobre propriedade real e posse do imóvel, questões que deveriam ser discutidas em outras ações. A indenização final foi definida em R$ 7.046.978,00.[32] No curso da presente pesquisa, não foi proferida sentença no outro processo judicial que incide sobre a outra parcela da área. No entanto, os dois herdeiros não encontrados foram os únicos reconhecidos como proprietários legítimos da área.

Os perímetros envolvidos nesses processos e as transformações engendradas pelas desapropriações descritas estão retratados na Imagem 3 a seguir.

[32] Dados dos processos judiciais de desapropriação n. 1042535-74.2014.8.26.0053 e n. 1042584-18.2014.8.26.0053.

Imagem 3: Transformações na configuração socioterritorial no Jardim Brasil Novo. Processo de regularização de loteamento irregular, demarcação de Zona Especial de Interesse Social - 1, perímetro desapropriado, remoções e novas ocupações e loteamentos.



Fontes: Geosampa, Geosampa, processo judicial de desapropriação e trabalho de campo da equipe do LabCidade FAUUSP. Elaborado por Martim Ferraz, fevereiro de 2024.

* * *

Em maio de 2017, apenas um ano depois da imissão na posse judicial, mas quase quatro anos depois da imissão na posse amigável, o DER informou uma mudança na faixa de domínio e do projeto executivo, com redução da área a ser desapropriada. O novo cadastro individual de propriedade, elaborado pela DERSA em dezembro de 2016 e anexado ao processo para descrever a área necessária à obra, tem imagens que mostram que parte da área em desapropriação havia sido ocupada (imagem 4).

Imagem 4 – Residência em bairro popular construído em área em desapropriação



Fonte: cadastro individual de propriedade da DERSA, dezembro de 2016, processo judicial n. 1042535-74.2014.8.26.0053, p. 1748-1760.

A foto dessa casa é só um pequeno retrato do que estava acontecendo em toda a área remanescente: a abertura de mais um loteamento irregular por João Alberto. A indefinição sobre o traçado e, portanto, sobre os perímetros que estão em desapropriação abriu novas frentes de expansão para velhos atores que estavam em cena.

Até então, as áreas ainda estavam ocupadas por duas famílias que ainda mantinham os arrendamentos rurais. Uma das famílias havia vendido partes pequenas da área, mas mantinha, mesmo assim, as atividades rurais. A situação dos arrendamentos era bastante confusa desde que os direitos sobre a área tinham sido transferidos para João Alberto e Manuel Sá, e passou a ter mais uma camada de indefinição com as desapropriações que atingiram os imóveis: parte dos

arrendamentos foi loteada e se tornou um bairro popular; outra parte foi desapropriada e passou a dar lugar às obras do Rodoanel; a titularidade e as fronteiras desses arrendamentos mudaram diversas vezes.

A família Farias Canciano entrou com dois processos de reintegração de posse para impedir movimentações de terras identificadas em dezembro de 2014 nas áreas remanescentes da desapropriação. No entanto, dada a velocidade com que o loteamento avançava, e o pulsante mercado popular que se instaurava ali, os processos não tiveram nenhum efeito em impedir o crescimento do bairro popular.

O loteador João Alberto desde o fim da década de 1990 não parecia estar envolvido em novos loteamentos na região. No entanto, desde o final de 2014, se envolveu na abertura de novos loteamentos, o que indica que as obras do Rodoanel impulsionaram essa nova rodada de expansão do mercado imobiliário e de conflitos que se instaurou.

Em um dos arrendamentos, João Alberto negociou por R$ 250.000,00 a entrada no terreno com a família arrendatária - que acabou sendo denunciada e prestando depoimento em inquérito policial, em que confirmou a transação, e informou só ter recebido R$ 50.000,00 do valor total negociado. No outro arrendamento, João Alberto não teve sucesso na negociação, o que, no relato da família arrendatária, não o impediu de adentrar na área.

Em 2015, o mesmo loteador passou a realizar uma série de compra e venda de lotes. Os contratos, no entanto, eram datados do ano de 2002, uma estratégia fraudulenta adotada por ele para que os contratos ficassem com data anterior à rescisão judicial da compra do terreno. Os lotes tinham 100 m2 e eram vendidos por R$ 35.000,00 ou R$ 40.000,00.

Nos processos judiciais, não havia dúvidas quanto à abertura de loteamento irregular, mas o oficial de justiça não conseguia encontrar endereço exato para citar as famílias: "o número da rua indicada é um loteamento inteiro". A família proprietária passou adotar, então, a mesma estratégia que havia adotado no loteamento Jardim Brasil Novo: passou a negociar individualmente com cada uma das famílias ocupantes a cessão do direito dos lotes. Nesses contratos, as famílias declaravam estar cientes que o João Alberto tinha aberto o loteamento de maneira irregular, e se comprometiam a pagar R$ 15.000,00 à família Farias Canciano que, por sua vez, se comprometiam a não apresentar contestação em eventual futuro processo de usucapião da área. Os contratos eram, então, homologados no processo judicial.

Os processos de reintegração não evitaram a continuidade das atividades dos loteadores, que continuavam a atuar enquanto os processos se desenrolavam - por sinal, os loteadores em nenhum momento foram sequer citados nos processos de reintegração de posse. Na prática, os processos acabaram virando um instrumento de validação dos negócios imobiliários que estavam acontecendo, por meio da homologação do acordo entre ocupantes e da família Farias Canciano - que, no fim das contas, podem ter inclusive se beneficiado com a valorização da terra em decorrência da passagem da gleba rural para lote urbano. Ou seja, nessa situação, as reintegrações de posse criam propriedades e as valorizam.

Quando foi feita a primeira denúncia, havia movimentação de terra com alguns lotes sendo construídos (imagem 5). Ao fim do processo, havia um bairro praticamente consolidado, com cerca de 70 casas ou conjuntos de quitinetes construídos e ruas asfaltadas (imagem 6).

Imagens 5 e 6 – Antes (março de 2015) e depois (março de 2018) da construção do loteamento na Rua Piacá.



Fonte: processo judicial de desapropriação.

Ao mesmo tempo em que o bairro crescia no remanescente de desapropriação, também cresceu na área que estava sendo desapropriada - parte dela que, agora, o DER queria desistir de desapropriar (imagens 7 e 8).

Imagens 7 e 8: Antes e depois da expansão do loteamento na área objeto de pedido de desistência de desapropriação pelo DER.



Fonte: processo judicial de desapropriação n. 1042535-74.2014.8.26.0053, p. 2352-2360.

Até o momento, não houve definição, na desapropriação, sobre a devolução ou não desta área.

Considerações finais

O percurso da desapropriação no Brasil demonstra que as principais transformações na arquitetura do instrumento se deram em contextos de reformas urbanas e de expansão da infraestrutura, mediando interesses do capital imobiliário com os interesses da classe proprietária, e em prejuízo dos direitos dos indivíduos que efetivamente ocupam os territórios.

Se a desapropriação é considerada um instrumento poderoso por intervir na propriedade, particularmente em um país como o Brasil, marcado pela informalidade fundiária e por formas não proprietárias de ocupação e apropriação da terra, ela também se mostra essencial para viabilizar a disponibilização de terras de interesse do complexo imobiliário-financeiro em locais onde essas outras formas de ocupação predominam. A desapropriação, nesses casos, serve como forma de apagamento, extinção e destruição de formas de vida e de ocupação que não se enquadram no modelo proprietário, compreendido como o modelo hegemônico. Por outro lado, os mesmos processos de desapropriação são também responsáveis por constituir novas fronteiras de ocupação, que muitas vezes oferecem alternativas de moradia, precárias e irregulares, para aqueles que foram expulsos ou removidos pelos próprios processos de desapropriação.

No extremo norte de São Paulo, as desapropriações para a implantação do Rodoanel mostraram, por um lado, como proprietários registrados nas matrículas e transcrições foram chamados aos processos e premiados com indenizações, ainda que não exercessem a posse dos terrenos. Já os moradores e ocupantes, ainda que já tivessem cumprido os requisitos para reconhecimento da propriedade por usucapião, conforme diz a legislação brasileira, não foram considerados como tal, tendo as desapropriações legitimado as remoções com atendimento habitacional sempre adiado e sem correspondência às necessidades das famílias atingidas.

Além de passarem a régua e "limparem" o território e seu registro cartorial de ocupações e indeterminações, as desapropriações no extremo norte da Capital criaram também, nas margens e remanescentes da grande obra viária, áreas com novas camadas de indeterminação. Essas áreas passaram a ser objeto de novas disputas entre proprietários, grileiros, moradores, lideranças populares e agenciadores locais, originando novos loteamentos irregulares e ocupações através de diferentes arranjos e organizações. As desapropriações, assim, não só levaram ao acirramento dos conflitos fundiários do extremo norte de São Paulo, como reinauguraram um novo ciclo de remoção-reocupação-remoção que caracteriza a transitoriedade permanente de territórios populares (Lacerda *et al*., 2019; Ungaretti *et al*., 2020; Lacerda *et al*., 2021; Lacerda, 2022).

Essas estratégias de remoção e liberação da terra viabilizadas por meio da desapropriação combinada com outras ações do Estado compõem a lógica da *terra nullius*, que atualiza formas de despossessão colonial por meio do apagamento e extinção dos vínculos territoriais e formas de vida e territórios populares. Os moradores são afastados das decisões sobre o destino do território onde vivem, ao mesmo tempo em que não se enquadram nas métricas e lógicas proprietárias protegidas e promovidas pelo Estado.

Por meio da lógica da *terra nullius* os padrões de segregação urbana da cidade são atualizados. Os proprietários registrais, moradores de regiões consolidadas da cidade, bairros mais brancos e ricos, como o quadrante Sudoeste da capital paulistana, são indenizados, enquanto ocupantes de territórios populares, com menor renda e mais negros, são expulsos, alavancando terras para o avanço do complexo imobiliário-financeiro, ou para a viabilização de condições de infraestrutura necessárias à produção e reprodução do capital, em um processo contínuo de acumulação por despossessão. Esse processo também pode ser lido como uma atualização contemporânea da expansão do empreendimento colonial, por meio da destruição criativa baseada em processos de contínua desterritorialização, assimilação e eliminação de populações (Wolfe, 2016; Speed, 2017; Poets, 2021).

Na medida em que a ação do Estado passa a interferir nas relações fundiárias que estavam presentes no momento da desapropriação, esta desencadeia uma série de conflitos possessórios e cria uma nova camada de indefinições, que ora favorece a ocorrência de novas ocupações, ou sua permanência, ora contribui para a reprodução do quadro de insegurança da posse.

Referências

AGÊNCIA SENADO. *Em busca de acordo com ruralistas, votação de relatório da MP 700 volta a ser adiada*. Brasília: Senado Notícias, 2016. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/04/28/em-busca-de-acordo-com-ruralistas-votacao-de-relatorio-da-mp-700-volta-a-ser-adiado. Acesso em: 12 mar. 2024.

ANGILELI, Cecília Maria de Morais Machado. *Chão*. São Paulo: Doutorado em Paisagem e Ambiente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.11606/T.16.2012.tde-30082012-092124. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Ministério do Império*: Relatório da Repartição dos Negócios do Império apresentado à Assembléia Geral Legislativa na Sessão Ordinária de 1833 pelo Respectivo Ministro e Secretario do Estado Nicolau Pereira de Campos Vergueiro. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1833.

BRASIL. *Decreto-Lei n. 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Exposição de motivos da Medida Provisória n. 700, de 4 de dezembro de 2015.* Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Exm/Exm-MP-700-15.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Constituição política do Império do Brazil (de 25 de março de 1824).* Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 12 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n. 4.132, de 10 de setembro de 1962*. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Brasília, 1962. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n. 12.873, de 24 de outubro de 2013*. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC […]. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12873.htm. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. *Medida Provisória n. 619, de 06 de junho de 2013 (convertida em lei)*. Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários […]. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Mpv/mpv619.htm. Acesso: em: 18 mar. 2024.

CANTISANO, Pedro Jimenez. "Direito, propriedade e reformas urbanas: Rio de Janeiro, 1903-1906". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 29, n. 58, p. 401-420, 2016. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S2178-14942016000200005. Acesso em: 12 mar. 2024.

CANTISANO. "Políticas urbanas, conflitos sociais e direito de propriedade no Brasil da virada do século XX". In: UNGARETTI, Débora; LESSA, Marília Rolemberg; COUTINHO, Diogo R. *et al*. *Propriedades em Transformação*: abordagens multidisciplinares sobre a propriedade no Brasil. São Paulo: Blucher, 2018. p. 17-40. Disponível em: https://www.blucher.com.br/propriedades-em-

transformacao-abordagens-multidisciplinares-sobre-a-propriedade-no-brasil_9788580393279. Acesso em: 12 mar. 2024.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. "Extrato de convênio". *Diário Oficial Empresarial*, São Paulo, v. 121, n. 140, p. 55, 28 de julho de 2011.

CHALHOUB, Sidney. *Cidade febril***:** cortiços e epidemias na Corte Imperial. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

CONSÓRCIO JGP – PRIME. *EIA – Estudo de Impacto Ambiental*. São Paulo, 2010.

CREDENDIO, José Ernesto. "Novo traçado do Rodoanel afetará zona norte". *Folha de S.Paulo*, 28 de abril de 2009. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2804200901.htm. Acesso em: 17 mar. 2024.

DERSA. "Solicitação de manifestação de interesse". *Diário Oficial Empresarial*, 22 de julho de 2011, v. 121, n. 136, p. 52.

DERSA. "Comunicado". *Diário Oficial Empresarial*, 18 de abril de 2019, v. 129, n. 73, p. 184. São Paulo: Imprensa Oficial; Governo do Estado de São Paulo, 2019a. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fabril%2f18%2fpag_0184_1cad2717b1ec4b743a05686283c0246f.pdf&pagina=184&data=18/04/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100184. Acesso em: 18 mar. 2024.

DERSA. (2019b). "Extrato de termo". *Diário Oficial Empresarial*, 9 de maio de 2019, v. 129, n. 86, p. 30. São Paulo: Imprensa Oficial; Governo do Estado de São Paulo, 2019b. Disponível em: https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2019%2fempresarial%2fmaio%2f09%2fpag_0030_027739c2b714dc1c232dc6caadf3de35.pdf&pagina=30&data=09/05/2019&caderno=Empresarial&paginaordenacao=100030. Acesso em: 18 mar. 2024.

DERSA. *Mapas: trecho norte*. São Paulo: Dersa; Governo do estado de São Paulo, 2021. Disponível em: http://www.dersa.sp.gov.br/empreendimentos/rodoanel-norte/mapas. Acesso em: 18 mar. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Editora Forense, 2016.

DODSWORTH, Henrique de Toledo. "A Avenida Presidente Vargas. Aspectos urbanísticos, jurídicos, financeiros e administrativos de sua realização". *Revista da Procuradoria Geral do Distrito Federal*, n. 5, 1955. Disponível em: https://bdlb.bn.gov.br/acervo/handle/20.500.12156.3/421839. Acesso em: 12 mar. 2024.

EMICIDA. Prefácio. In: ROLNIK, Raquel. *São Paulo*: o planejamento da desigualdade. São Paulo: Fósforo Editora, 2022, p. 9-20.

FURTADO, Fernanda; REZENDE, Vera. "Desafios para o planejamento financeiro das intervenções públicas: o caso da abertura da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, DF". In: XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo – Cidade, Arquitetura e Urbanismo: visões e revisões do século XX, São Carlos, 2016. *Anais…* São Carlos: IAU-USP, 2016. s.p. Disponível em: https://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/42.pdf. Acesso em: 12 mar. 2024.

GADELHA, Regina Maria d'Aquino Fonseca. A Lei de Terras (1850) e a abolição da escravidão: capitalismo e força de trabalho no Brasil do século XIX. *Revista História*, São Paulo, v.120, p. 153-162, 1989. https://doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v0i120p153-162.

GARCIA, Paulo. *Terras devolutas***.** Belo Horizonte: Livraria Oscar Nicolai, 1958.

GRANDI, Guilherme. Transportes e planos de viação no Brasil imperial. *Revista USP*, n. 132, p. 101-124, 2022. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/196265/180956. Acesso em: 12 mar. 2024.

HERLING, Tereza. *A Floresta em São Paulo, a cidade na Cantareira***:** Fronteiras em transformação. São Paulo: Doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo, 2002.

IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. *Rodoanel Mário Covas*: atores, arenas e processos. São Paulo: Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.

LACERDA, Larissa Gdynia. *A produção do espaço em ato*: tensões e disputas nas fronteiras urbanas da metrópole paulista. São Paulo: Doutorado pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, 2022.

LACERDA, Larissa Gdynia; UNGARETTI, Débora; FURTADO, Martim Ferraz; SANTORO, Paula Freire. Periferias contemporâneas: territórios populares nas franjas da Zona Norte paulistana. In: XVIII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional –Tempos em/de transformação – utopias, Natal, 2019. *Anais Enanpur***.** Disponível em: https://anpur.org.br/enanpur-xviii/. Acesso em: 12 mar. 2024.

LACERDA, Larissa Gdynia; UNGARETTI, Débora; MOREIRA, Fernanda Accioly. Estado e Informalidade Urbana: as Transformações Socioterritoriais no Extremo Norte da Metrópole Paulistana. In: COUTINHO, Diogo R.; PROL, Flávio

Marques; UNGARETTI, Débora; MIOLA, Iagê Z.; FERRANDO, Tomaso. (Orgs.). *Propriedades em Transformação 2:* Expandindo a agenda de pesquisa. 1. ed. São Paulo: Editora Blucher, 2021, v. 2, p. 55-80.

LEME, Maria Cristina da Silva. *ReVisão do Plano de Avenidas*. São Paulo: Doutorado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1990.

MAIA, Francisco Prestes. *Estudo de um Plano de Avenidas para a cidade de São Paulo*. São Paulo/Cayeiras/Rio de Janeiro: Prefeitura de São Paulo/Companhia Melhoramentos de São Paulo, 1930.

MEDAUAR, Odete. *Destinação dos bens expropriados*. São Paulo: Editora Max Limonad Ltda, 1986.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

NIEBUHR, Karlin Olbertz. *Desapropriação: dimensão histórico-jurídica da utilidade social da propriedade no Brasil*. São Paulo: Doutorado em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.11606/T.2.2022.tde-02022023-203229. Acesso em: 12 mar. 2024.

POETS, Desirée. Settler colonialism and/in (urban) Brazil: black and indigenous resistances to the logic of elimination. In: *Settler Colonial Studies*, v. 11, n. 3, p. 271-291, 2021

QUEIROZ, Marcos Vinícius Lustosa. *Constitucionalismo brasileiro e o Atlântico negro***:** a experiência constitucional de 1823 diante da Revolução Haitiana. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, 2017.

RAZÕES DO MINISTRO de justiça justificando o decreto que regulou as desapropriações por utilidade pública. *Folha da Manh***ã**, São Paulo, 26 de junho de 1941, p. 3.

REIS FILHO, Nestor Goulart dos. *Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo*. Grandes obras e urbanização. Volume I (1800-1889). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial: 2010a.

REIS FILHO, Nestor Goulart dos. *Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo*. Grandes obras e urbanização. Volume II (1889-1930). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial: 2010b.

REIS FILHO, Nestor Goulart dos. *Dois séculos de projetos no Estado de São Paulo.* Grandes obras e urbanização. Volume III (1930-2000). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/Imprensa Oficial: 2010c.

RIGON, Aline. *Cadastros técnicos para fins de desapropriação*: o caso do Rodoanel Mario Covas Trecho Norte. São Paulo/Guarulhos/Arujá. 2012-2015. São Paulo: Especialização em Planejamento e Gestão de Cidades da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2016.

ROLNIK, Raquel. *São Paulo*: o planejamento da desigualdade. São Paulo: Fósforo Editora, 2022.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

SÃO PAULO (Estado). 2011a. Convênio que entre si celebram o estado de São Paulo por intermédio da Secretaria de Logística e Transportes e do Departamento de Estradas de Rodagem – DER e a DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A. estabelecendo diretrizes e atividades correlatas para a implantação do empreendimento rodoviário "Rodoanel Norte". *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 28 de dezembro de 2011.

SEABRA, Odete. *Os Meandros dos Rios nos Meandros do Poder*: O Processo de Valorização dos Rios e das Várzeas do Tietê e do Pinheiros. São Paulo: Ed Travessa, 2015 [1987].

SODRÉ, Eurico. *A desapropriação*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1955.

SPEED, Shannon. Structures of Settler Capitalism in Abya Yala. In: *American Quarterly*, v. 69, n. 4, p. 783-790, dec. 2017.

UNGARETTI, D.; LACERDA, L.; FURTADO, M."Periferias contemporâneas: Territórios populares nas franjas da Zona Norte paulistana. In: *Anais do XVIII ENANPUR*. Natal: Anpur, 2019.

UNGARETTI, Débora; MOREIRA, Fernanda Accioly; LACERDA, Larissa; RIBAMAR, Thamiris. Conflito, produção e gestão dos territórios populares: repertórios do extremo norte de São Paulo. In: MOREIRA, Fernanda Accioly; ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire (orgs.). *Cartografias dos territórios populares*: da produção, transitoriedade e despossessão. Relatório bianual – Observatório de Remoções – 2019-2020. São Paulo: FAUUSP, 2020. pp. 327-364. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1FNN4NpB7moCNEDKuJqK-TmW5lOjI16Cw/view. Acesso em: 12 mar. 2024.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O processo de urbanização do Brasil*. São Paulo: Edusp. 1999.

WAKEFIELD, Edward Gibbon (Ed.*). A view of the Art of Colonization, with present reference to the British Empire; in letters between a statesman and a colonist*. Kitchener: Batoche Books, 2001 [1849].

WHITAKER, Firmino Antônio da Silva. *Desapropriação (Estado de São Paulo)*. 2. ed. São Paulo: Seção de Obras d'o Estado de São Paulo, 1924.

WOLFE, Patrick. *Traces of history*: elementary structures of race. London / New York: Verso, 2016.

Sobre as autoras

Débora Grama Ungaretti
Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Obtenção de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação; revisão e edição.

Raquel Rolnik
Professora Titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

Contribuição de autoria: Conceituação; Obtenção de financiamento; Metodologia; Validação; Visualização de dados; Escrita – revisão e edição.

Nota
O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), Brasil. Processos nº 2019/09049-9 e 2022/14614-0

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55870

dossiê

Práticas Insurgentes pelo Direito à Moradia: panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro

Prácticas insurgentes por el derecho a la vivienda: panorama de las ocupaciones en la Zona Central de Río de Janeiro

Insurgent Practices for the Right to Housing: Overview of Occupations in the Central Area of Rio de Janeiro

Bruna Cardoso Ribeiro[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
E-mail: cribeirobruna@gmail.com.
ORCID https://orcid.org/0000-0003-3386-318X.

Bruno Leonardo Frazão da Silva[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
E-mail: brunofrazao1337@gmail.com.
ORCID: https://orcid.org/0009-0009-4358-1910.

Orlando Alves dos Santos Junior[3]
[3] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
E-mail: orlando.santosjr@gmail.com.
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-9393-4782.

Tarcyla Fidalgo Ribeiro[4]
[4] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
E-mail: tarcylafidalgo@gmail.com.
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4972-3459.

Submetido em 20/10/2024
Aceito em 19/12/2024

Como citar este trabalho
RIBEIRO, Bruna Cardoso; FRAZÃO DA SILVA, Bruno Leonardo; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Práticas Insurgentes pelo Direito à Moradia: panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 511-537, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Práticas Insurgentes pelo Direito à Moradia: panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro

Resumo
Nos últimos anos, o centro do Rio de Janeiro vivenciou transformações profundas, impulsionadas por projetos de revitalização como a Operação Urbana Porto Maravilha e o Reviver Centro. Esses projetos, ao não preverem investimentos em habitação de interesse social, promovem a segregação urbana, resultando em remoções forçadas, insegurança da posse e repressão às moradias populares. Em resposta, às ocupações urbanas de imóveis vazios se destacam como formas de insurgência e resistência à crise habitacional, desafiando o sistema judiciário e as políticas públicas a reconsiderar o direito à moradia e a função social da propriedade. O artigo apresenta o Panorama das Ocupações na Área Central e propõe uma reflexão sobre as implicações sociais e políticas dessas ocupações frente às intervenções em curso na região central.
Palavras-chave
Direito à moradia. Direito à cidade. Ocupações urbanas. Conflitos urbanos fundiários. Insurgências.

Resumen
En los últimos años, el centro de Río de Janeiro ha experimentado profundas transformaciones, impulsadas por proyectos de revitalización como la Operação Urbana Porto Maravilha y el Reviver Centro. Estos proyectos, al no prever inversiones en vivienda social, promueven la segregación urbana, lo que resulta en desalojos forzosos, inseguridad de la tenencia y represión de la vivienda popular. En respuesta, las ocupaciones urbanas de propiedades vacías se destacan como formas de insurgencia y resistencia a la crisis inmobiliaria, desafiando al sistema judicial y a las políticas públicas a reconsiderar el derecho a la vivienda y la función social de la propiedad. El artículo presenta el Panorama de las Ocupaciones en la Zona Central y propone una reflexión sobre las implicaciones sociales y políticas de estas ocupaciones a la luz de las intervenciones en curso en la región central.
Palabras-clave
Derecho a la vivienda. Derecho a la ciudad. Ocupaciones urbanas. Conflictos de tierras urbanas. Insurgencias.

Abstract
In recent years, downtown Rio de Janeiro has undergone profound transformations, driven by revitalization projects such as Operação Urbana Porto Maravilha and the Reviver Centro. By failing to provide for investments in social housing, these projects promote urban segregation, resulting in forced evictions, insecurity of tenure, and repression of affordable housing. In response, urban occupations of vacant properties have emerged as forms of insurgency and resistance to the housing crisis, challenging the judicial system and public policies to reconsider the right to housing and the social function of property. This article presents an overview of occupations in the downtown area and proposes a reflection on the social and political implications of these occupations in light of ongoing interventions in the downtown area.
Keywords
Right to housing. Right to the city. Urban occupations. Urban land conflicts. Insurgencies.

Introdução

Nos anos mais recentes, a área central do Rio de Janeiro tem sido alvo de muitas disputas, intensificadas desde o período que antecede os megaeventos sediados na cidade na última década. Durante a preparação da cidade para receber a Olimpíada de 2016, a implantação da Operação Urbana Consorciada do Porto Maravilha - a maior parceria público privada (PPP) do país - trouxe grandes mudanças para a região portuária, considerada área de intervenção prioritária de transformação e atração de investimentos. Como efeito dessas mudanças e das políticas implementadas nessa região, percebeu-se, desde então, dinâmicas que ameaçam a permanência da população de baixa renda que vive, mora e trabalha na região central (Santos Junior; Werneck; Ramos Novaes, 2020).

Com o fim dos megaeventos e a crise econômica, política e social que se instaurou em nosso país nos anos imediatamente posteriores a 2016, o projeto Porto Maravilha viveu um período de grande instabilidade em função dos poucos investimentos e empreendimentos privados, pelo menos em relação às expectativas iniciais anunciadas[1].

Os últimos anos mostraram a presença de antigos e novos conflitos na região, a exemplo da presença expressiva - e invisibilizada pelo poder público - da população encortiçada, em toda a área central, e das ocupações de prédios vazios e abandonados que surgem a partir da premente necessidade por moradia. Conforme a crise econômica se aprofunda, os conflitos tendem a se intensificar, com o aumento do número de ambulantes ocupando as vias públicas em busca de sobrevivência, a precarização da moradia e o aumento da população em situação de rua (Santos Junior *et al*., 2019).

Complementando um cenário de acirramento das dificuldades de sobrevivência da população que historicamente vive, mora e trabalha na região central, nos últimos anos novas ameaças se configuraram, especialmente a partir do surgimento do projeto Reviver Centro em suas duas "etapas" inauguradas em 2021 e 2023. Trata-se de um programa apresentado pela prefeitura na forma de

[1] Esse se agrava ainda mais pela ausência de políticas públicas de habitação de interesse social, que não foram implementadas mesmo após a aprovação do Plano de Habitação de Interesse Social da Zona Portuária (PHIS-Porto), em setembro de 2015, como resultado da pressão dos movimentos sociais e da sociedade civil. Elaborado ao longo de seis meses, o PHIS-Porto anunciou a produção, até 2026, de pelo menos 10 mil unidades de Habitação de Interesse Social (HIS) na Área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) da região portuária e do centro da cidade. Contudo, o plano nunca saiu do papel e nenhuma medida foi efetivamente implementada até os dias atuais.

projetos de lei que, sem a garantia da participação popular, reforçam a adoção de um modelo de habitação e ocupação da área central do Rio de Janeiro subordinado aos interesses do mercado imobiliário e voltado para as camadas da população de média e alta renda (Litsek *et al*, 2023). No bojo do projeto, diversas medidas de repressão ao trabalho ambulante e de despejos de ocupações vêm sendo adotadas pelo poder público.

Neste contexto, a área central vem se destacando como local que concentra o maior número de casos de conflitos urbanos fundiários judicializados que são acompanhados pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (Franzoni *et al.*, 2021), e que envolvem a posse de imóveis ocupados coletivamente. Em 2021, do total de 130 casos identificados de ameaça de remoção, a região central contabilizava 43 casos, envolvendo 1.470 famílias, sendo majoritariamente situações protagonizadas por agentes privados (31 casos), conforme destacado por Franzoni *et al.* (2021, op. cit).

Esses conflitos têm como origem o fenômeno das ocupações urbanas coletivas, no qual grupos de famílias sem teto ocupam imóveis vazios, sem uso e que não cumpriam sua função social, para fins de moradia. Nessa perspectiva, o objetivo desse artigo é se debruçar sobre esse fenômeno, traçando um perfil dessas ocupações e buscando refletir sobre o seu significado social e político no contexto das transformações urbanas pelas quais atravessa o centro do Rio de Janeiro.

Este artigo tem como base o mapeamento das ocupações da área central desenvolvido pelos autores(as) no âmbito de uma parceria entre a rede Observatório das Metrópoles (IPPUR/UFRJ) e a Central de Movimentos Populares (CMP).

Neste levantamento, a área central foi delimitada compreendendo os bairros da Área de Planejamento - AP 1, também conhecida como centro expandido, que envolve os bairros: Saúde, Gamboa, Santo Cristo, Caju, Centro, Rio Comprido, Catumbi, Cidade Nova, Estácio, São Cristóvão, Mangueira, Benfica, Vasco da Gama e Santa Teresa.

A metodologia utilizada combinou a utilização de informações de duas fontes de dados. Primeiro, a base de dados do projeto "Cartografias Jurídicas: mapeando conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro"[2], que realiza, desde 2018,

[2] O projeto é coordenado pelo LABÁ - Direito, Espaço & Política (FND-UFRJ) e realizado em parceria com o Observatório das Metrópoles núcleo RJ (IPPUR-UFRJ) e o Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro (NUTH - DPERJ). Os dados referem-se a uma investigação em série histórica, realizada pelos parceiros desde o ano de 2018,

o levantamento dos conflitos fundiários na cidade junto ao Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (NUTH - DPERJ). A segunda foi o levantamento de campo realizado no âmbito desta pesquisa, a partir de informações obtidas junto aos movimentos de moradia e também dos(as) moradores(as) das próprias ocupações.

Cabe ressaltar alguns desafios e limites da metodologia empregada. Muito provavelmente os resultados obtidos neste levantamento não refletem a totalidade das ocupações de moradia existentes na região central do Rio de Janeiro por algumas razões. De um lado, é preciso considerar as características das informações existentes na Defensoria Pública, que abrangem apenas as ocupações coletivas com 10 famílias ou mais, de baixa renda, e que estão judicializadas. De outro, é preciso considerar as dificuldades de fazer um levantamento desse tipo em razão das ocupações serem muito dinâmicas, podendo existir, resistir ou serem despejadas por agentes estatais ou por grupos criminais de controle territorial, com ou sem mandados judiciais, a qualquer momento. Por estas razões, o levantamento das ocupações demanda constante atualização, dado o constante surgimento de novas ocupações e o fim de outras, em uma dinâmica alimentada pela ausência de uma política de moradia de interesse social na cidade do Rio de Janeiro. Com efeito, perpetua-se uma situação de permanente insegurança da posse para as famílias ocupantes, diante de grupos criminais e numerosos processos ativos de despejo, antigos e recentes, promovidos pelo poder público e por proprietários privados, em imóveis que não cumpriam a sua função social, e que passam a servir de moradia para milhares de famílias.

Entre a finalização do campo (no fim do primeiro semestre de 2023) e o lançamento do relatório, podem ter ocorrido novas ocupações, bem como novos processos de despejos tornando alguns dados pendentes de atualização[3]. Além disso, é possível e provável que existam pequenas ocupações desconhecidas pelas lideranças contactadas, que também não constam nos atendimentos realizados pela Defensoria Pública por meio do NUTH, e que tenham na invisibilidade uma das possibilidades de permanência e reprodução. No entanto, considerando um panorama geral, os desafios postos não alteram a expressividade dos dados obtidos e as considerações apresentadas neste relatório.

integrando uma iniciativa em escala nacional promovida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) para o mapeamento e análise dos conflitos pela terra urbana no país.

3 A equipe de pesquisa fez um esforço para atualizar os dados até novembro de 2023 com as informações disponibilizadas por movimentos sociais que atuam no Centro do Rio de Janeiro.

Do ponto de vista do conflito urbano, existem ocupações que estão envolvidas em processos judiciais ativos de remoções, ou seja, situações nas quais o conflito está judicializado e em curso. Mas também foram levantadas ocupações que não possuíam processos ativos, ou seja, que ainda não constam como judicializadas. Em ambos os casos, optou-se por não divulgar os endereços de forma a preservar e não colocar em risco sua reivindicação pela permanência no local e pelo direito à moradia. Em casos excepcionais, nos quais a estratégia dos moradores ou do movimento era a da divulgação e publicização da ocupação, o endereço pôde ser identificado ao longo dos escritos.

As informações sistematizadas foram obtidas via processo judicial, documentos oficiais do NUTH, relatos de campo das lideranças das ocupações e/ou lideranças dos movimentos sociais de moradia. Para todas as ocupações mapeadas os seguintes dados básicos foram sistematizados: titularidade dos imóveis ocupados, número de famílias, tipologia dos imóveis, e endereço completo. Há também ocupações onde a possibilidade de entrevistas qualitativas permitiu o levantamento de outras informações, como: número de mães solo, pessoas com deficiência, idosos, crianças e pessoas LGBTQUIAP+ que residiam nos espaços.

Nosso argumento é que as ocupações expressam formas de insurgência, nos termos formulados por Houston (2013) e Miraftab (2016). Como uma reivindicação por direitos de cidadania, no caso o direito à moradia, as ocupações confrontam a cidadania desigual e marcada por privilégios das elites, expressa na manutenção de imóveis vazios no Centro do Rio de Janeiro, e desafiam o sistema judiciário a considerar a função social da propriedade na mediação e resolução dos conflitos urbanos fundiários.

Para desenvolver nosso argumento, este artigo está estruturado em três seções. Na primeira, busca-se fazer uma breve caracterização dos conflitos na área central levando-se em consideração o contexto histórico e o cenário atual dos conflitos urbanos fundiários na cidade do Rio de Janeiro, buscando identificar suas características e especificidades. Em seguida, na segunda seção, trazemos os principais resultados do panorama das ocupações na área central, com os resultados do levantamento da pesquisa de campo empreendida. Dando sequência, na terceira seção, o artigo reflete sobre a dimensão da insurgência presente nas ações coletivas que promovem as ocupações urbanas, em especial aquelas protagonizadas pelos movimentos de moradia. Por fim, nas considerações finais, busca-se refletir sobre as possibilidades, limites e impasses da atuação do poder judiciário, frente aos conflitos envolvendo a função social da propriedade.

1 A questão da moradia popular na área central

A trajetória histórica da área central do Rio de Janeiro é marcada pelos seus conflitos fundiários, onde a exclusão e a segregação em prol da elitização e da acumulação do capital mostram aspectos recorrentes nas dinâmicas em que se aplicam. Percebe-se como desde a segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX, a cidade possuía um perfil comercial que ainda carregava feições coloniais. Sua trajetória para alcançar um perfil industrial alinhado com as dinâmicas capitalistas e com o projeto de cidade idealizado pelos seus gestores contemplou um conjunto de "mudanças de ordem econômica, social, política, cultural e espacial" (Vaz, 1994, p. 581).

Desde a primeira metade do século XIX, já era comum que diversos escravizados deixassem a casa de seus donos e morassem em quartos ou casas alugadas. Karasch (2000, p. 186) registra que:

> Em 1842, a prática de alugar para escravos já era tão comum que se baixou um regulamento proibindo escravos de alugar, mesmo com permissão de seus senhores. Em parte, a polícia temia que escravos morando sozinhos pudessem esconder fugitivos e criminosos em seus cômodos alugados, como de fato o faziam para proteger parentes e amigos. Evidentemente, nem senhores nem escravos obedeceram ao regulamento, pois a polícia ainda se queixava em 1860 do aluguel para escravos, 'muitos dos quais [eram] fugitivos e malfeitores'.

Talvez seja esse o período do embrião do que hoje conhecemos como favelas. Karasch (2000, p. 186) também destaca que:

> Outra opção para alguns escravos era construir seus barracos em terrenos que compravam ou em terras vazias que invadiam. Enquanto poucos conseguiam comprar terrenos com o consentimento de seus senhores, outros erguiam choças em morros próximos ou em áreas da cidade invadidas pelos pobres, como o morro do Castelo, a Cidade Nova e, em especial, o bairro das Casas Verdes. Eram regiões frequentemente perigosas e insalubres, mas os escravos estavam tão ansiosos para viver sozinhos que procuravam as encostas de morros, pântanos e favelas da cidade.

Contudo, os problemas habitacionais na Cidade do Rio de Janeiro só vão se agravar na segunda metade do século XIX, decorrente do progressivo crescimento populacional, impulsionado entre fatores pela imigração europeia. Nesse contexto, Soares (2007, p. 35) sustenta que:

> um fenômeno, até então inexistente na cidade, se manifestou: a falta de moradias. A solução adotada pelos especuladores e proprietários de terrenos foi a construção de habitações coletivas, chamadas pelos

> contemporâneos de estalagens ou cortiços. Na impossibilidade de proibir a criação destas habitações coletivas, a Câmara Municipal do Rio de Janeiro tratou de estabelecer normas que regulamentassem sua construção e estabelecessem critérios de higiene, salubridade e moralidade em seu interior. As estalagens ou cortiços se concentravam na zona central da cidade - como o famoso "Cabeça de Porco" das cercanias da Rua de Santana -, mas estas habitações se espalharam também pelas freguesias suburbanas, para desgosto dos seus ricos habitantes, que passaram a conviver com setores da população mantidos, até então, bem distantes das suas luxuosas chácaras.

A partir da segunda metade do século XIX e início do século XX, em meio às demandas de expansão espacial da cidade, frente à estrutura nuclear do Rio de Janeiro, essas alternativas de moradia popular se mostraram uma prática ordinária e lucrativa, mesmo com as condições precárias de insalubridade. Seja pela falta de oferta na produção de moradia, ou pela inexistência de regulamentação dessas práticas de habitação, a ausência de amparo estatal potencializou a propagação de diversas epidemias. E no momento em que se inicia o processo de modernização da cidade, com o desenvolvimento dos setores secundário e terciário da economia, somado da criação de serviços públicos (transporte público, esgotamento, rede elétrica, etc), cria-se uma narrativa higienista e intervencionista pelo Estado com a finalidade de justificar o impedimento dessas formas insurgentes de ocupação da Zona Central.

A atuação de enfrentamento do Estado contemplou ações como o fechamento de cortiços, o impedimento da construção de novas moradias e a imposição de normas higiênicas, o que, considerando a crise urbana, não resolveu os problemas existentes. Em contrapartida, o Estado buscou soluções ao incentivar a construção de vilas operárias formadas por imóveis simples, baratos e dentro de um padrão higiênico considerado aceitável para o proletariado, o que gerou o fortalecimento dos empresários, garantindo o "direito de desapropriação de prédios e terrenos necessários à realização de projetos, a isenção de impostos durantes vários anos e das taxas de alfândega para importação de materiais de construção" (Vaz, 1994, p. 584).

Já no início do século XX, a Reforma de Pereira Passos buscou amplificar esses processos que vinham acontecendo desde meados do século anterior, objetivando um projeto de cidade adequado aos "padrões europeus de urbanização" (Ribeiro, 2014, p. 1273). Nessa conjuntura, as ações de despossessão, remoção e substituição dos imóveis e de seus antigos moradores se torna o *modus operandi* do Estado. As classes populares e o proletariado gradativamente encontram mais dificuldades de acessar um espaço destinado às elites e aos negócios econômicos.

Com esse processo de reformulação espacial e social da Zona Central da cidade, as classes populares, e em especial os negros, foram sendo sistematicamente despossessados das condições de moradias na área central. Nesse contexto, restavam poucas opções para as classes populares: (i) resistir, buscando permanecer no centro nas poucas moradias economicamente acessíveis ou nas moradias coletivas, cortiços ou estalagens, que permaneciam funcionando e alugavam quartos relativamente acessíveis, mas precários; ou (ii) se deslocar, seja para as periferias que margeavam estes territórios recém modernizados, ou se realocar para os subúrbios ainda fortemente atrelados à dinâmica agrícola e mais distantes da dinâmica urbana da cidade.

As sucessivas reformas urbanas pelas quais o centro do Rio de Janeiro atravessou ao longo do século XX e início do século XXI podem ser interpretadas como processos de embranquecimento, marcados pela gradual transição de espaços de tradição africana para meros locais de "celebração da herança africana"[4], onde os corpos negros se mantém bem vindos apenas na memória coletiva da cidade e não mais no seu direito pleno de permanência da região.

Os procedimentos de remoção da parcela pobre e negra da região são um reflexo do processo de "branqueamento do território na área central da cidade" (Ribeiro, 2014, p. 1273), demonstrando como o ordenamento espacial do Rio de Janeiro é produzido e reproduzido com um viés racial e econômico desde o período colonial, tendo estas práticas replicadas até os dias atuais. Ao mesmo tempo, as lutas insurgentes por moradia atravessam a história do Centro da cidade e deixam suas marcas na sua configuração urbana.

Na segunda metade do século XX, o bairro do centro da cidade passa por transformações importantes que alteram seu perfil de espaço de moradia para local de significativa produção industrial. Nessa perspectiva, a construção do elevado da perimetral (inaugurado em 1960) é um marco que impactou profundamente a região ao reconfigurar as dinâmicas imobiliárias, de sociabilidade, de mobilidade, de segurança e de lazer nos territórios de Santo Cristo, São Cristóvão, Gamboa, Saúde e Caju, bairros integrantes da Zona Portuária do Rio de Janeiro. A região se tornou mais violenta, os imóveis desvalorizaram e o acesso ao mar foi dificultado pelas barreiras automobilísticas. Esse cenário perdurou até o final da primeira

[4] Como bem documentado por Karasch (2000) e Soares (2007), os escravizados provavelmente chegaram a ser a população majoritária no final da primeira metade do século XIX, sobretudo nas quatro freguesias que compunham a região central do Rio de Janeiro: Sacramento da Sé, São José, Candelária e Santa Rita. Hoje, a reduzida "Pequena África", atualmente se caracteriza por ser um espaço "descolado", conforme descreve a revista TimeOut de Londres, com roteiro turístico disponível no site da Riotur.

década dos anos 2000 mas, com as modificações vinculadas ao projeto Porto Maravilha, a Zona Portuária passou por um novo e profundo processo de remodelação, mais uma vez orientado para a dinamização econômica e para a acumulação de capital, sem incorporar investimentos na produção de habitação de interesse social.

O projeto Porto Maravilha teve início em 2009, com o propósito de revitalização da área portuária. Sua implementação foi feita por meio de uma Parceria Público Privada (PPP) vencida pelo Consórcio Porto Novo[5] e implementada através da Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, com a responsabilidade de gestão atrelada à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (CDURP) (Lacerda *et al*., 2018). A área de Especial Interesse Urbanístico (AEIU) envolve aproximadamente cinco milhões de metros quadrados, e investimentos que totalizam cerca de R$ 10 bilhões. Justificado principalmente pelas demandas de preparação da cidade para comportar os megaeventos de 2014 (Copa do Mundo FIFA) e 2016 (Olimpíadas), a Zona Portuária vem passando por profundas mudanças. Em busca da criação de novos espaços residenciais e pontos turísticos próximos ao bairro do Centro, a região contou com um conjunto de obras infraestruturais, envolvendo a destruição do elevado da perimetral, a construção de novas vias e túneis (Via Binário e Túnel Rio 450), e também com novos equipamentos culturais que buscam ressignificar a região (o Boulevard Olímpico, o aquário AquaRio, o Museu de Arte do Rio e o Museu do Amanhã).

Ao se tornar uma AEIU, a legislação urbana da região foi alterada, aumentando o seu potencial construtivo e concedendo um conjunto de isenções fiscais visando a atração de novos empreendimentos comerciais e residenciais de grande escala. Podendo alcançar a marca dos 50 pavimentos em algumas partes do território, o mercado imobiliário inicia um movimento que ainda está em construção: lançamentos de empreendimentos que são caracterizados por serem complexos multifuncionais que contemplam *shopping centers*, moradias, hotéis e espaços empresariais em seu escopo, como exemplificado pelo empreendimento Epicentro Residencial (Ribeiro, 2023).

Para que todos esses empreendimentos se tornassem possíveis, era necessário criar solo urbano para o mercado imobiliário, o que foi alcançado por meio de dois dispositivos: a privatização de terras públicas (Santos Junior *et al.* 2020) e a remoção de moradores de imóveis ocupados. Ao menos 535 famílias foram removidas nesse território entre 2009 e 2015, "atingindo, notadamente, as

[5] O Consórcio Porto Novo consiste na integração de três empresas: OAS, Carioca Christiani Nielsen Engenharia e Odebrecht Infraestrutura.

ocupações organizadas por movimentos de moradia em edifícios que não cumpriam sua função social, muitos deles abandonados há décadas" (Lacerda *et al*., 2018, p. 85), sem contar com as famílias que precisaram se mudar pelo aumento vertiginoso do custo de vida. Cabe registrar que no escopo do Projeto Porto Maravilha não existem investimentos previstos em habitação de interesse social. Os agentes imobiliários tentam promover um processo de gentrificação da região, marcado pelo embranquecimento que vem ocorrendo com a chegada dos novos residentes e das novas dinâmicas de financeirização da Zona Portuária (Rios-Neto e Riani, 2007).

Somado aos movimentos de renovação espacial do Porto Maravilha, o Projeto Reviver Centro, lançado em duas etapas (2021 e 2023) vem sendo implementado com o objetivo de "incentivar o uso habitacional na região central, promovendo a mistura social com a residência de populações de diferentes rendas" (Fidalgo *et al.*, 2021). O projeto envolve mudanças na legislação de forma a viabilizar empreendimentos de caráter residencial na parcela de território da Zona Central que se tornara quase que integralmente de uso comercial nas décadas passadas. Assim como o Porto Maravilha, os investimentos previstos no projeto não contemplam a promoção de habitação de interesse social, ou seja, não atende as demandas das camadas populares que vivem no território.

Frente a todo esse contexto de mudanças urbanas e somado à trajetória das resistências pelo direito à cidade, as ocupações de imóveis vazios e abandonados historicamente se constituíram em formas insurgentes na luta pela moradia e pelo pleno cumprimento da função social da propriedade na área central. Interpretar as ocupações urbanas no centro do Rio de Janeiro como cidadania insurgente e como práticas insurgentes tem dois fundamentos. Primeiro, na medida em que expressam uma reivindicação de justiça fundada no reconhecimento de grupos sociais que não tem condições de acessar a moradia pelo mercado imobiliário e com sua ação de ocupação de imóveis vazios desestabilizam a cidadania desigual e excludente das elites, afirmando o seu direito à moradia (Houston, 2013). Em segundo lugar, são agentes que tomam o centro do Rio de Janeiro "em suas próprias mãos", construindo espaços de moradia para as classes populares, reivindicando o reconhecimento de suas práticas como uma legítima maneira de "fazer a cidade, como exemplos das pessoas planejando seus próprios futuros, um futuro que corporifica um urbanismo humano" (Miraftab, 2019, p. 367). Apresentaremos na próxima seção o panorama destas ocupações, com suas características morfológicas e distribuição no território, suas condições de habitabilidade e suas características sociais, a partir dos dados levantados na nossa pesquisa de campo.

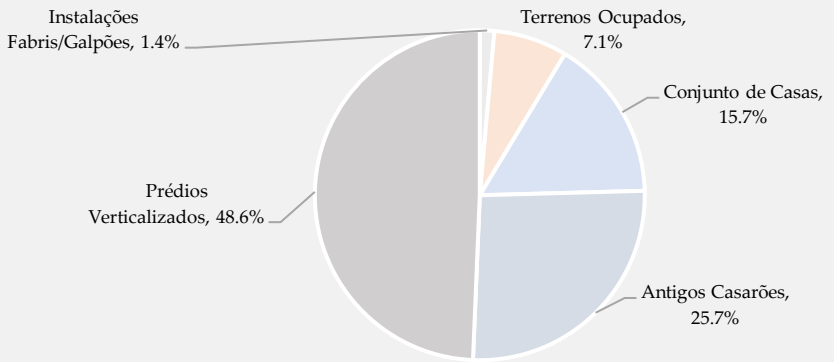
2 As Ocupações de Moradia na Área Central do Rio de Janeiro

Podemos dividir as ocupações na área central do Rio de Janeiro entre aquelas promovidas (i) por grupos de moradores vinculados a movimentos populares organizados nacionalmente e/ou localmente, ou (ii) por grupos de moradores que se organizam especificamente para ocupar imóveis vazios/abandonados, mas que não possuem vínculos orgânicos com movimentos sociais organizados, o que não impede que relações mais ou menos orgânicas sejam estabelecidas entre estes no desenvolvimento da ocupação.

Consideramos ocupações os imóveis anteriormente vazios/abandonados que passaram a ser ocupados para fins de moradia, sem o uso da violência armada para a entrada dos moradores, e que se caracterizam por uma gestão coletiva parcial ou total, sem pagamento de aluguel. Em outras palavras, não se estabelece uma relação locador-locatário, com todos os moradores com o mesmo direito à posse e uso do imóvel.

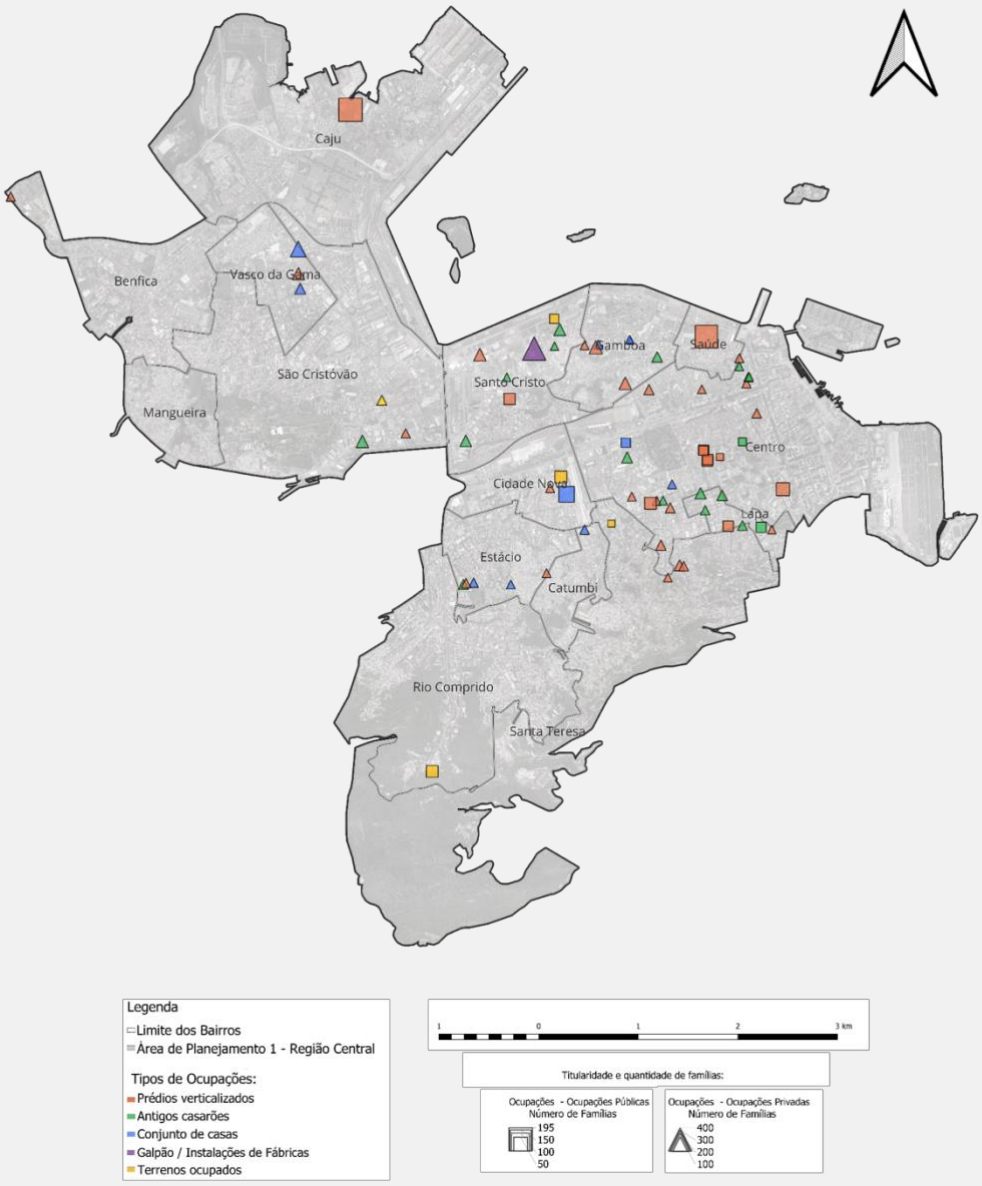
Levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles e pela Central de Movimentos Populares - CMP (Ribeiro et al, 2024) identificou 69 ocupações na área central, abrigando cerca de 2.435 famílias, sendo a maioria (72,5%) imóveis privados, mas também com um significativo número de imóveis públicos (27,5%). Quanto à tipologia destes imóveis, percebe-se que predominam dois tipos principais. Na maioria dos casos trata-se de prédios verticalizados (49,3%), seguidos de antigos casarões (26,1%). Juntas, estas duas tipologias representam 75,4% dos imóveis ocupados. Mas também existem imóveis conformados por conjunto de casas (15,9%), terrenos ocupados (7,2%) e instalações fabris (1,5%), conforme pode ser observado na Figura 1 e no Quadro 1 abaixo.

Figura 1 - Ocupações segundo Tipologia do Imóvel, 2023



Fonte: Pesquisa Panorama das Ocupações na Área Central do Rio de Janeiro - Observatório das Metrópoles e CMP, 2023

Imagem 2 - Mapa das Ocupações da Região Central do Rio de Janeiro, 2023



Fonte: Pesquisa Panorama das Ocupações na Área Central do Rio de Janeiro - Observatório das Metrópoles e CMP, 2023

Quadro 1 - Ocupações de Moradia na Área Central do Rio de Janeiro por divisão de bairro e tipologia dos imóveis, 2023

	Propriedade	Tipologia do imóvel						
Bairro	Privado	Público	Prédios verticalizados	Antigos Casarões	Conjunto de casas	Terrenos	Instalação fabril / Galpões	Famílias
Centro	20	9	16	10	3			591
Santo Cristo	6	1	3	3			1	576
Gamboa	4	1	1	1	2	1		153
São Cristóvão	5		2	1	1	1		185
Santa Teresa	4	1	3	1		1		105
Lapa	2	2	2	2				74
Cidade Nova	1	2	1		1	1		115
Estácio	3		1		2			41
Catumbi	2		1		1			27
Saúde	1	1	2					191
Rio Comprido	0	1				1		30
Vasco da Gama	1				1			138
Benfica	1		1					14
Caju		1	1					195
Total	50	19	34	18	11	5	1	2.435

Fonte: Pesquisa Panorama das Ocupações na Área Central do Rio de Janeiro - Observatório das Metrópoles e CMP, 2023

É interessante observar que a tipologia dos imóveis parece ter relação com a sua propriedade jurídica (Quadro 2). No caso dos imóveis públicos, as ocupações predominam em prédios verticalizados. Já no caso dos imóveis privados, as ocupações se dividem em prédios verticalizados e antigos casarões.

Quadro 2 - Ocupações de Moradia segundo a propriedade jurídica por tipologia dos imóveis na Área Central - Rio de Janeiro, 2023

	Tipologia do imóvel					
Propriedade	**Prédios verticalizados**	**Antigos Casarões**	**Conjunto de casas**	**Terrenos**	**Instalação fabril / Galpões**	**Total**
Pública	11	2	2	4		19
Privada	23	16	9	1	1	50
Total	34	18	11	5	1	69

Fonte: Pesquisa Panorama das Ocupações na Área Central do Rio de Janeiro - Observatório das Metrópoles e CMP, 2023

Nas ocupações visitadas a partir do levantamento supracitado, foram identificados mais de 1.000 cômodos, em geral unifamiliares e de tamanho variado. Apesar de serem minoritários, também foram identificados cômodos nos quais residiam mais de uma família. Nas visitas e nas conversas com os moradores, foi possível perceber que cerca de 25% dos cômodos eram ocupados por mulheres mães solos e que é muito grande o número de crianças (mais de 500 nas ocupações visitadas). Destaca-se também um número expressivo de pessoas LGBTQIAP+ moradoras das ocupações.

O que se confirma a partir dos dados apresentados é que as ocupações se tornam alternativas habitacionais para os segmentos sociais mais vulneráveis: homens e mulheres majoritariamente negros, mães solteiras, pessoas em situação de rua, egressos do sistema penitenciário, desempregados, migrantes, pessoas LGBTQIA+ vítimas de violência, entre outros grupos sociais vulneráveis. A maioria dos moradores trabalha como ambulante, mas há também uma certa diversidade de ocupações profissionais, focada nos setores de comércio e serviços.

Assim, percebe-se a importância das ocupações na área central como lar de mais de 2475 famílias e abrigo de pessoas em situação de vulnerabilidade. Cabe destacar que a área central oferece infraestrutura e fácil acesso a outras áreas da cidade, permitindo maiores possibilidades de trabalho e melhores condições de vida para seus residentes. Por outro lado, o levantamento reafirma a inefetividade do princípio da função social da propriedade, já que a grande maioria das ocupações se situa em imóveis abandonados há vários anos, seja para fins especulativos ou por falta de interesse do proprietário na sua utilização. Este cenário de propriedades sem cumprimento da sua função social não pode ser privilegiado em detrimento do direito à moradia das milhares de famílias que têm nesses espaços seu local de abrigo, trabalho e referência de dignidade.

A partir dos dados levantados, bem como da observação da pesquisa de campo, é possível afirmar que heterogeneidade e vulnerabilidade se entrelaçam como características das ocupações na área central.

Acionamos a ideia de heterogeneidade para marcar diversos aspectos de diversidade encontrados no território: (i) social, em relação aos agentes que moram nas ocupações, (ii) de tipologias dos imóveis; (iii) das situações jurídicas dos conflitos urbanos envolvidos; (iv) das formas de organização das ocupações e; (v) das condições de habitabilidade, ou seja, as vulnerabilidades ou precariedades dos prédios ocupados e de suas estruturas.

Apesar do levantamento não ter tido a pretensão de fazer um censo da população, no que se refere aos agentes moradores das ocupações, o trabalho de campo permite afirmar que a composição deste grupo analisado envolve desempregados e subempregados, ex-moradores de rua, migrantes de outros estados e inclusive de outros países, mães solos, famílias que foram despejadas por não terem condições de pagar os alugueis de onde moravam, egressos do sistema penitenciário, idosos sem família, e jovens universitários de baixa renda. Como características mais ou menos comuns, pode-se destacar que a grande maioria é composta por uma população negra (preta ou parda), trabalhadores camelôs, todos de baixa renda.

Como já destacado anteriormente, as ocupações envolvem uma diversidade de tipologias arquitetônicas/estruturais e também de motivos que caracterizam os conflitos urbanos fundiários. Do universo total das ocupações contempladas, 45 são acompanhadas pelo Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (NUTH), sendo que a grande maioria (42 ocupações) está em situação de conflito judicializado, o que corresponde a 93,3% deste universo. Motivos diversos caracterizam uma situação de ameaça de despejo, e nos casos de reivindicação da titularidade do imóvel, as ações podem ser promovidas por pessoas físicas, pessoas jurídicas ou por órgãos do poder público. Alguns imóveis estão com seus processos judiciais em curso e apresentam risco iminente de despejo dos moradores, enquanto outros estão com seus processos paralisados e alguns poucos já tramitaram com resultados favoráveis para os moradores.

As formas de organização das ocupações também são bastante diversificadas. Há ocupações com um grau de organização interno elevado e outras com baixo, ou praticamente nenhum grau de organização. As dinâmicas organizacionais internas interferem nas formas de cuidado e manutenção do edifício e de sua estrutura, na divisão das tarefas de reprodução social (refeições e limpeza) e no acompanhamento da situação jurídica, quando o conflito em torno da posse do

imóvel está judicializado. De uma forma geral, as ocupações promovidas ou vinculadas aos movimentos populares e sociais, nacionais ou locais, são mais organizadas do que as que não possuem esses vínculos.

Por fim, é preciso considerar a diversidade de condições de habitabilidade e de estrutura dos imóveis ocupados. Há imóveis em boas condições físicas, com rede elétrica e hidráulica preservada, telhado e paredes de alvenaria sem infiltrações, e boa infraestrutura de serviços urbanos (rede de água, luz, gás e internet), mas estes imóveis são exceções. Na maioria dos casos os prédios apresentam problemas estruturais, algumas vezes graves e trazendo riscos à saúde e à vida da população moradora, principalmente para as crianças e os idosos.

Nas ocupações com problemas estruturais encontramos um amplo espectro de precariedades, desde pequenos problemas pontuais de manutenção de telhados e janelas até esgoto invadindo as residências e áreas comuns, contaminando canos de água limpa, ou instalações elétricas que apresentam graves riscos de incêndio. A presença de ratos em vários desses imóveis também é comum, agravando o risco de doenças e configurando situações de insalubridade.

Apesar da heterogeneidade, há dois aspectos comuns a todas as ocupações. Primeiro, o fato de serem ocupações de pessoas sem teto, que reivindicam o direito à moradia para viverem na área central. Em segundo lugar, independente das diferenças encontradas, a vulnerabilidade social é uma marca comum à trajetória dos agentes que vivem nas ocupações. Nesse sentido, pode-se dizer que as ocupações são respostas a essas vulnerabilidades. Sem as ocupações essa população estaria vivendo situações sociais ainda mais graves, provavelmente nas ruas, sem nenhuma forma de organização coletiva da vida cotidiana, agravando seus problemas de alimentação, de geração de renda e de reprodução social em geral.

Neste ponto é fundamental destacar que, apesar de identificadas situações de alto risco para os moradores, a resposta não deve passar pelo despejo sem alternativa habitacional ou com reassentamento em áreas distantes da região central da cidade. Morar no centro é essencial para a sobrevivência dos grupos sociais aqui analisados, que conseguem, por meio das oportunidades existentes nesse território, garantir seu sustento e o de suas famílias, além do acesso facilitado aos serviços públicos básicos de fundamental importância, como saúde, educação, cultura e lazer.

Destacar a heterogeneidade das ocupações é chamar a atenção para a necessidade de políticas públicas adaptadas para cada situação específica. A avaliação das

eventuais situações de risco deve ser realizadas caso a caso, buscando intervenções que possam superar essas situações e gerar a segurança necessária nos imóveis. Reformas nas condições de habitabilidade e nas infraestruturas devem levar em consideração as demandas de cada ocupação e ser objeto de um programa público de melhorias e de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social (ATHIS). Ademais, programas sociais voltados para mulheres solos, para crianças, jovens, migrantes, população LGBTQI+, desempregados, egressos do sistema prisional e outros grupos sociais podem e devem ser implementados a partir de um diagnóstico das necessidades da população residente de cada ocupação.

3 Práticas insurgentes que reivindicam o direito à cidade: as ocupações promovidas por movimentos populares organizados

Muitas ocupações são promovidas pelos movimentos populares por moradia. Cabe registrar o importante papel que essas organizações desenvolvem, mobilizando a população sem teto e promovendo a luta pelo direito à moradia no centro e demais áreas da cidade. Os movimentos populares elaboram suas práticas insurgentes em posicionamento político na esfera pública, demandando reconhecimento como direito. Essas ocupações são caracterizadas por serem mais estruturadas e planejadas, com a promoção de diversas intervenções voltadas para a promoção de melhorias na sua estrutura, o que permite criar condições mais satisfatórias de habitabilidade para seus moradores.

Na cidade do Rio de Janeiro, destacam-se as seguintes organizações dos movimentos populares de moradia: Central dos Movimentos Populares (CMP), União por Moradia Popular do Rio de Janeiro (UMP-RJ), Movimento Nacional Moradia Popular (MNLM), Movimento de Luta dos Bairros e Favelas (MLB), e a Frente Internacionalista dos Sem Teto (FIST). Mas existem ocupações promovidas por outras organizações populares, como o Movimento Unido dos Camelôs (MUCA), conforme indicado no quadro abaixo.

Os movimentos criam uma nova gramática de compreensão dos conflitos urbanos fundada no direito à moradia e no direito à cidade. Ao mesmo tempo, promovem vínculos de solidariedade e coesão social entre os agentes, que se expressam em novas configurações sociais de classe, gênero e raça. São essas configurações sociais que permitem enfrentar coletivamente as situações de vulnerabilidades partilhadas pelos agentes individualmente (Sader, 2001). Em outras palavras, os movimentos populares abrem novas possibilidades de vivenciar as situações de carências, de violação de direitos e demais violências sofridas pelas pessoas, ao

constituírem vínculos e ampliarem as relações com outras agências públicas e instituições sociais associadas à construção de novas linguagens de interpretação e percepção do mundo social vivido.

Por serem parte da luta pela moradia, os movimentos populares também buscam dar visibilidade às ocupações, afirmando sua legitimidade e o direito à moradia. Reivindicam o reconhecimento legal, como ocupações que dão um uso social aos imóveis anteriormente vazios e abandonados, que não cumpriam sua função social. No universo das 69 ocupações levantadas nesse panorama, 11 são organizadas por movimentos populares, conforme pode ser observado no Quadro 3.

Essas características podem diferenciar as ocupações promovidas pelos movimentos populares das demais, na medida em que estas últimas muitas vezes precisam da invisibilidade como mecanismo de resistência necessário à sua permanência. Nesse sentido, pode-se dizer que a invisibilidade das ocupações do centro tem uma dupla dimensão. De um lado, a invisibilidade é promovida ativamente pelo poder público, que adota uma política de não reconhecimento das ocupações, o que impede a promoção de programas de requalificação desses imóveis e outras políticas sociais voltadas para seus moradores. De outro lado, a invisibilidade também se torna um dispositivo de proteção e reprodução de algumas dessas ocupações, sobretudo no caso de imóveis localizados em ruas de menor movimento, de menor interesse dos agentes imobiliários e que não estejam sendo objeto de disputa pela sua posse. O entrelaçamento perverso desta dupla dimensão da invisibilidade leva, muitas vezes, à reprodução das condições de vulnerabilidade dos espaços de moradia dos seus ocupantes.

Como casos de grande visibilidade e reafirmação da luta pela moradia incorporada nas ocupações, cabe destacar o caso da ocupação Manuel Congo, na Rua Alcindo Guanabara, na Cinelândia, promovida pelo MNLM em 2007 e o da ocupação Vito Giannotti realizada em 2016 pela CMP, UMP e MLB. A ocupação Manuel Congo foi vitoriosa e o movimento conseguiu a regularização do imóvel. Além disso, com recursos do programa Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), o prédio foi totalmente reformado, garantindo a segurança da posse e condições adequadas de habitabilidade aos seus moradores, se tornando uma referência na luta pela moradia no Rio de Janeiro (Cardoso; Ximenes, 2018). O caso da ocupação Vito Giannotti teve o processo extinto e se encaminha para a realização de reformas

pelo programa MCMV-E sendo o lar definitivo para 28 famílias (Brasil de Fato, 2024)[6]. Ambos os imóveis eram de propriedade do INSS.

Quadro 3 - Ocupações organizadas por Movimentos Populares - Rio de Janeiro, 2023

Nome da Ocupação e endereço	Movimento	Titularidade	Número de Famílias	Tipologia	Bairro
Quilombo da Gamboa - R. da Gamboa, 357 - Gamboa	CMP e UNião	Público	15	Terrenos ocupados	Gamboa
Ocupação Vito Giannotti - Rua Sara 85	CMP, UNião e MLB	Público	28	Prédios verticalizados	Santo Cristo
Ocupação João Cândido - R. da Alfândega, 48	FIST	Privado	18	Prédios verticalizados	Centro
Ocupação Tiradentes - Praça Tiradentes, 37	FIST	Público	10	Prédios verticalizados	Centro
Ocupação Luís Carlos Prestes - Rua do Acre, 42	FIST	Privado	14	Prédios verticalizados	Centro
Ocupação Luis Gama - Rua da Constituição, 23	FIST	Público	16	Prédio Verticalizado	Centro
Ocupação Frei Lency - Ladeira do Castro, 84	FIST	Privado	18	Prédio Verticalizado	Santa Tereza
Ocupação Antônio Loro - Rua Visconde do Rio Branco, 20	FIST	Público	22	Prédio Verticalizado	Centro
Ocupação Carlos Lamarca - Rua Sete de Setembro, 174	FIST	Público	11	Antigo casarão	Centro
Ocupação Gilberto Domingos - Rua do Riachuelo 48	MUCA	Público	20	Prédios verticalizados	Lapa
Ocupação Manuel Congo - Rua Alcindo Guanabara, n°20	MNLM	Público	42	Prédios verticalizados	Centro

Fonte: Pesquisa Panorama das Ocupações na Área Central do Rio de Janeiro - Observatório das Metrópoles e CMP, 2023

Conforme visto, as ocupações vivem sob constante ameaça de despejo, tanto por ações promovidas pelo Estado (por meio de ações administrativas diretas dos órgãos do executivo ou decisões judiciais), como também pelo mercado imobiliário, de forma direta e indireta. Esta situação ficou explícita no período da pandemia, no contexto onde as pessoas mais necessitavam de um teto para a realização do distanciamento social. Os casos das ocupações Almirante João Cândido (em 2021) e Luís Gama (em 2022), organizadas pelo MLB e despejadas após breve período, ilustram bem esses riscos.

Os últimos anos demonstraram o quanto a área central da cidade desperta o interesse do capital imobiliário. As diferentes operações urbanas e projetos

[6] Para maiores informações, ver a matéria produzida pelo Jornal Brasil de Fato, edição de 24 de janeiro de 2024 (Decisão da justiça garante..., 2024).

desenhados e aprovados para a região desde 2009 não deixam dúvidas quanto às intenções e interesses envolvidos nessas transformações. Desde a Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha, até os projetos Reviver Centro I e II, vimos acompanhando transformações, declarações de intenções e concessões de incentivos à atuação do mercado imobiliário na região, em especial voltado para empreendimentos comerciais e residenciais de média/alta renda, com foco em "*studios*" – imóveis classicamente utilizados para oferta como hospedagem temporária em plataformas digitais como "Airbnb". Neste processo, como ficam as ocupações da área central e sua população?

De forma mais imediata, as ameaças se concentram na desocupação dos imóveis e expulsão dos moradores pelo Estado. Como visto, isso pode ocorrer por ação direta do poder Executivo ou pela via judicial, por meio das clássicas ações de reintegração de posse que abarrotam os arquivos de assessorias populares e da Defensoria Pública. Neste sentido, é fundamental demandar o reconhecimento da posse destes moradores, regularizando sua situação fundiária e lhes provendo a documentação e as melhorias necessárias para que permaneçam no centro. No entanto, não podemos deixar de reconhecer as ameaças trazidas pela dinâmica do mercado, notadamente o aumento do custo de vida e o assédio direto dos agentes imobiliários, que frequentemente promovem a expulsão da população mais pobre do seu território de origem, em processos denominados de "remoção mercadológica", associados à elitização ou gentrificação de certos territórios. Considerando as características da área central e as intervenções/intenções já anunciadas para a região, não é difícil visualizar esses riscos em curso.

Sendo assim, o reconhecimento da posse e a formalização jurídica e urbanística da situação dos moradores deve passar por uma reflexão sobre os modelos de titulação e gestão que melhor garantam a permanência dos moradores nos seus imóveis, de acordo com as especificidades e necessidades de cada ocupação. O reconhecimento e a formalização devem ser um instrumento de fortalecimento das ocupações, e não resultar em seu enfraquecimento e até mesmo extinção, pelo incentivo à atuação direta do mercado. É fundamental fortalecer o caráter coletivo da posse e gestão destes espaços, garantindo ferramentas de resistência.

Mas o risco de despejo é apenas um dos problemas. Durante o período de visitas às ocupações, percebemos como a maioria dos imóveis ocupados apresentam problemas graves na estrutura. Buracos nos telhados, sistemas elétricos, hidráulicos e hidrossanitários deteriorados e paredes danificadas por infiltração são apenas algumas das adversidades que observamos em praticamente todas as ocupações visitadas. Em linhas gerais, foi constatada a necessidade de intervenções emergenciais que não são realizadas por conta da situação financeira

dos moradores, uma vez que tais melhorias são viáveis de serem executadas. Nesse sentido, cabe destacar a urgência de um programa de requalificação dos imóveis e de ATHIS para garantir as condições dignas de habitabilidade aos moradores.

Considerações finais: as possibilidades, limites e impasses do poder judiciário frente aos conflitos envolvendo a função social da propriedade

Buscamos neste artigo apresentar o panorama das ocupações de imóveis antes vazios e abandonados na área Central do Município do Rio de Janeiro. Conforme visto, essas ocupações têm se configurado não apenas como solução de moradia, mas também como uma verdadeira resistência aos processos econômicos especulativos que, crescentemente, buscam transformar moradia em mercadoria e negar o direito à moradia adequada à população mais vulnerável.

Neste contexto, considerando que o direito à moradia encontra-se positivado no artigo 6. da Constituição Federal, bem como o pressuposto da função social como componente indispensável do direito à propriedade no seu artigo 5 (inciso XXIII), deveríamos estar diante de um cenário de proteção dos moradores de ocupação por parte do poder judiciário. Isto porque essas pessoas devolvem a prédios e/ou terrenos abandonados o exercício de sua função social ao utilizá-los para fins de moradia, superando o descaso dos proprietários originais e, muitas vezes, se submetendo a condições extremas de precariedade pela obtenção de um abrigo.

No entanto, a realidade demonstra o inverso: os conflitos fundiários entre proprietários que abandonaram seus imóveis e moradores que os ocuparam tendem a ser encaminhados ao poder judiciário em benefício dos primeiros.

Apesar dos mais de 35 anos de promulgação da nossa Constituição, a ideologia dominante na sociedade como um todo é que o proprietário é senhor absoluto do objeto de sua propriedade, podendo fazer ou não fazer o que desejar, sem qualquer tipo de compensação. Perder a propriedade pelo não uso é considerado intolerável, radical, e os que passam a ocupá-la dando-lhe uma função social são criminalizados como invasores.

Essa ideologia contamina o poder judiciário que, apesar de ter a pretensão de ser um poder técnico e contramajoritário, é ocupado principalmente por membros de origem privilegiada, integrantes da elite socioeconômica do país (Conjur, 2018), com frequência multi proprietários.

Assim, apesar das previsões constitucionais, do esforço e resistência dos moradores, e do descumprimento do poder público do seu dever de prover moradia adequada, os ocupantes de imóveis são frequentemente expulsos e criminalizados pelo poder judiciário que, ao invés de contribuir para a superação, acirram os conflitos e degradam ainda mais as condições de vida dos moradores em favor de proprietários que, de acordo com a lei, não mais detém a propriedade dos imóveis pelo descumprimento de sua função social.

Se os poderes legislativo e executivo, eleitos e mais sujeitos ao controle e às pressões de grupos populares, já não se mostram sensíveis ao reconhecimento dos direitos dos moradores de ocupações, quando se trata do judiciário (que se aproveita do seu caráter contramajoritário para se manter isolado da realidade e das necessidades pessoais) as pressões são indiferentes ou punidas com decisões ainda mais desfavoráveis aos moradores.

Muito se fala sobre a judicialização das políticas públicas e suas contradições (Oliveira, 2019), especialmente no que se refere aos riscos de distorção da proporção entre deveres e possibilidades do poder executivo no atendimento das inúmeras demandas da população, mas pouco se fala do papel da judicialização das políticas públicas no sentido de excluir direitos, invisibilizar agentes e criminalizar lutas, como ocorre com os ocupantes de imóveis vazios.

O cenário de ameaças às ocupações, com a violência e repressão mobilizada pelos dispositivos legais e jurídicos do Estado, mas também por mecanismos extra-legais, revelam o predomínio da dimensão mercadológica em detrimento da função de moradia popular dos imóveis vazios e abandonados da área central. Essa distorção precisa ser combatida.

Referências

CARDOSO, Adauto; XIMENES, Luciana. Manuel Congo, Movimentos Sociais e a Luta Pelo Direito à Moradia no Rio de Janeiro. *Boletim Observatório das Metrópoles*, 17 maio 2018. Disponível em https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/manuel-congo-movimentos-sociais-e-luta-pelo-direito-moradia-no-rio-de-janeiro/

CONJUR. Perfil sociodemográfico dos magistrados brasileiros. Disponível em: https://www.conjur.com.br/wp-content/uploads/2023/09/levantamento-perfil-sociodemografico.pdf. Acesso em: 06 out. 2024.

DECISÃO da justiça garante destinação social de prédio do INSS no Rio de Janeiro. *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro, 24 jan. 2024. Disponível em:

https://www.brasildefatorj.com.br/2024/01/24/decisao-da-justica-garante-destinacao-social-de-predio-do-inss-no-rio-de-janeiro. Acesso em: 9 out. 2024

FIDALGO, Tarcyla; TERRA, Beatriz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Reviver o Centro. Para quem? Análise preliminar sobre o programa apresentado pela Prefeitura do Rio de Janeiro. *Observatório das Metrópoles*, Rio de Janeiro, 20 maio 2021. Disponível em: < https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/reviver-o-centro-para-quem-analise-preliminar-sobre-o-programa-apresentado-pela-prefeitura-do-rio-de-janeiro >. Acesso em 10/10/2024.

FRANZONI, Julia Ávila; RIBEIRO, Bruna; PIRES, Raquel; FIGUEIREDO, Giselle; LESSA, Maria Eduarda; GALHANONE, Chiara; CUNHA, Nathalia. Mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários urbanos na cidade do Rio de Janeiro (casos ativos: 2021 – 05/2022). In: CDES Direitos Humanos e Fórum Nacional de Reforma Urbana (orgs.). *Panorama dos conflitos fundiários no Brasil*: Relatório 2021. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021. Disponível em https://forumreformaurbana.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Panorama2021.pdf

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente*: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

KARASCH, Mary C. *A vida dos escravos no Rio de Janeiro (1808-1850)*. Companhia das Letras, 2000.

LITSEK, Felipe; SERODIO, Breno; BRÊTAS, Vicente; SANCHES, Taísa; RIBEIRO, Bruna; FIDALGO, Tarcyla; SANTOS JUNIOR, Orlando; REIS, Utanaan. Reis. Programa Reviver Centro "turbinado": a expansão da lógica do mercado na requalificação da região central carioca. *Boletim Observatório das Metrópoles*, 13 abr. 2023. Disponível em https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/programa-reviver-centro-turbinado-a-expansao-da-logica-do-mercado-na-requalificacao-da-regiao-central-carioca/. Acesso em: nov. 2023.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *RBEUR – Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, v. 18, n. 3, p. 363-377, 2016. Disponível em http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/download/5499/4751. Acesso em: 11 dez. 2019.

OLIVEIRA, Vanessa (org). *Judicialização de políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Oswaldo Cruz, 2018.

RIBEIRO, Bruna; FRAZÃO, Bruno; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; FIDALGO, Tarcyla. Panorama das Ocupações na Área Central do Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. *Observatório das Metrópoles*; Central de Movimentos Populares, 2024. Disponível em

https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2024/05/panorama-ocupacoes-area-central-do-rio-de-janeiro_12.05.pdf

RIBEIRO, Lisyanne Pereira. O Processo de Branqueamento do Território da Pequena África: os movimentos de resistência ao projeto Porto "Maravilha". In: Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 1., 2014, Porto Alegre. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014.

RIBEIRO, Luiz. Epicentro Residencial - Porto Maravilha - Conheça o primeiro residencial com um Shopping da região. *Youtube*, 2023. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=nHzv-g0EZwA. Acesso em: 09 out. 2024.

RIOS-NETO, Eduardo; RIANI, Juliana de Lucena Ruas. Desigualdades raciais nas condições habitacionais na população urbana. In: SANTOS, Renato Emerson dos. (org.) *Diversidade, Espaço e Relações Étnicos-Raciais*: O Negro na Geografia do Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

SADER, Eder. *Quando Novos Personagens Entraram em Cena*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WERNECK, Mariana; RIBEIRO, Bruna; LACERDA, Larissa. Informalidade, Invisibilidade e vulnerabilidade dos cortiços: disputas pela centralidade na área portuária do Rio de Janeiro. *O Social em Questão*, Rio de Janeiro, n. 42, p. 83-118, set./dez. 2018

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; WERNECK, Mariana; RIBEIRO, Bruna; MOREIRA, Maira de Souza; LACERDA, Larissa. *Os cortiços na área central do Rio de Janeiro*: invisibilidade, heterogeneidade e vulnerabilidade. Relatório da Pesquisa Morar, Trabalhar e Viver no Centro, coordenada pelo Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ e pela Central de Movimentos Populares – CMP-RJ. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, julho de 2019. Disponível em https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/07/Relat%C3%B3rio-final-Corti%C3%A7os-_-jul-2019.pdf

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Bruna; WERNECK, Mariana; VIAL, Yago de Ávila; LACERDA, Larissa; CAMELÔS, Maria. *Camelôs*: panorama das condições de trabalho de homens e mulheres no centro do Rio de Janeiro. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, jan. 2019. Disponível em https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/02/Relat%C3%B3rio-Camel%C3%B4s-na-%C3%A1rea-central-jan-2019.pdf

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves de, WERNECK, Mariana; RAMOS NOVAES, P. Contradições do experimento neoliberal do Porto Maravilha no Rio de Janeiro. *Revista de Urbanismo*, v. 42, p. 1-16, 2020. DOI: 10.5354/0717-5051.2019.54265.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves de, WERNECK, Mariana, BORBA, T. R.; CARVALHO, A. P. S. (2020). Propriedade pública e função social: a destinação das terras da União na Operação Urbana Porto Maravilha. Urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 12, p.1-16, 2020.

SOARES, Luiz Carlos. *O "Povo de Cam" na Capital do Brasil*: A Escravidão Urbana no Rio de Janeiro do Século XIX. Rio de Janeiro: Faperj-7Letras, 2007.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos — a modernização da moradia. *Análise Social*, v. xxix, n. 127, p. 581-597, 1994.

Sobre as autoras e os autores

Bruna Cardoso Ribeiro
Socióloga, mestre e doutoranda pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Possui especialização em Políticas Públicas pelo Instituto de Economia- UFRJ. É pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro. Também integra a equipe de pesquisadoras do Labá – Direito, Espaço e Política (FND/UFRJ). Seus temas de investigação priorizam o direito à moradia e o direito ao trabalho, com ênfase especial nas habitações populares em áreas centrais.

Contribuição de autoria: Conceituação; Escrita – revisão e edição.

Bruno Leonardo Frazão da Silva
Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UVA. É pesquisador do INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: violência urbana, desigualdades socioespaciais, movimentos sociais urbanos, ilegalismos e a produção da cidade.

Contribuição de autoria: Conceituação; Escrita – revisão e edição.

Orlando Alves dos Santos Junior
Sociólogo e doutor em Planejamento Urbano e Regional. É professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional - IPPUR da Universidade Federa do Rio de Janeiro - UFRJ e pesquisador da INCT Observatório das Metrópoles. Tem experiência na área de Sociologia Urbana, atuando principalmente nos seguintes temas: direito à cidade, política e planejamento urbano, cultura política, movimentos sociais urbanos, participação social, ilegalismos e a produção da cidade. Membro do Comitê Científico da Red Latinoamericana de Investigadores sobre Teoría Urbana - Relateur. Integra a direção da ANPUR - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (gestão 2023-2025). esportivos. Bolsista Produtividade CNPq PQ2.

Contribuição de autoria: Conceituação; Escrita – revisão e edição.

Tarcyla Fidalgo Ribeiro
Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, mestra em direito da Cidades pela FDir-UERJ. Possui especialização em Sociologia Urbana pela UERJ e graduação em Direito pela mesma Universidade. É pesquisadora do INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Rio de Janeiro. Tem experiência na área de economia política e direitos fundiários, com ênfase em regularização e conflitos fundiários e em estudos sobre novas modelagens de gestão fundiária a partir do conceito de comuns urbanos e Community Land Trust.

Contribuição de autoria: Conceituação; Escrita – revisão e edição.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.53421

dossiê

A Luta por Moradia (Digna) em Tempos de Pandemia: uma leitura crítica da "Campanha Despejo Zero" em Goiás

La Lucha por la Vivienda (Digna) en Tiempos de Pandemia: una lectura crítica de la "Campaña Desalojo Cero" em Goiás

The Fight for (Worthy) Housing in Times of Pandemic: a critical reading of "Zero Eviction Campaign" in Goiás

Isabela Caixeta Veiga[1]
[1] Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade, Goiânia, Goiás, Brasil. E-mail: isa.caixetav@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-4104-4812.

Wagner de Souza Rezende[2]
[2] Universidade Federal de Goiás, Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade, Goiânia, Goiás, Brasil E-mail: wagnerrezende@ufg.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7054-3615.

Submetido em 07/04/2024
Aceito em 09/12/2024

Como citar este trabalho
VEIGA, Isabela Caixeta; REZENDE, Wagner de Souza. A Luta por Moradia (Digna) em Tempos de Pandemia: uma leitura crítica da "Campanha Despejo Zero" em Goiás. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 539-567, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A Luta por Moradia (Digna) em Tempos de Pandemia: uma leitura crítica da "Campanha Despejo Zero" em Goiás

Resumo
A pandemia da covid-19 agravou os problemas sociais no Brasil, o que potencializou a letalidade do vírus. Em meio a necessidade do isolamento social, muitos estavam sendo despejados de suas moradias. Em prol da suspensão das remoções coletivas, diversas instituições, organizações, movimentos sociais e lideranças políticas se uniram na Campanha Despejo Zero (CDZ), que articulou o debate sobre o direito à moradia e à cidade. Esse artigo tem o objetivo de relatar o protagonismo do Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD) nas ações da CDZ, na Região Metropolitana de Goiânia. Apoiados em um quadro teórico alinhado à teoria crítica urbana, estabelecemos uma discussão sobre a luta pelo direito à cidade e à construção de espaços de cidadania nos territórios periféricos.
Palavras-chave
Cidadania. Território. Insurgência. Movimentos Sociais. Direito à Cidade.

Resumen
La pandemia de Covid-19 ha agravado los problemas sociales en Brasil, lo que ha aumentado la letalidad del virus. En una época que requería aislamiento social, muchos estaban siendo desalojados de sus hogares. A favor de suspender los desalojos colectivos, varias instituciones, organizaciones, movimientos sociales y líderes políticos se unieron en la Campaña Desalojos Cero (CDC), que articuló el debate sobre el derecho a la vivienda y a la ciudad. Este artículo tiene como objetivo denunciar el papel protagónico del Movimiento de Trabajadoras y Trabajadores por los Derechos (MTD) en las acciones del CDC en la Región Metropolitana de Goiânia. Apoyados en un marco teórico alineado con la teoría urbana crítica, establecemos una discusión sobre la lucha por el derecho a la ciudad y a la construcción de espacios para la ciudadanía en territorios periféricos.
Palabras-clave
Ciudadanía. Territorio. Insurrección. Movimientos Sociales. Derecho a la Ciudad.

Abstract
The Covid-19 pandemic has worsened social problems in Brazil, which has increased the lethality of the virus. At a time that required social isolation, many were being evicted from their homes. In favor of suspending collective evictions, several institutions, organizations, social movements and political leaders came together in the Zero Eviction Campaign (ZEC), which articulated the debate on the right to housing and the city. This article aims to report the leading role of the Workers' Movement for Rights (WMR) in ZEC actions in the Metropolitan Region of Goiânia. Supported by a theoretical framework aligned with critical urban theory, we establish a discussion about the fight for the right to the city and the construction of spaces for citizenship in peripheral territories.
Keywords
Citizenship. Territory. Insurgency. Social Movements. Right to the City.

Introdução

A pandemia da Covid-19, que atingiu a população global entre 2020 e 2022, contribuiu para o aprofundamento de processos de expulsão territorial e injustiça espacial que já estavam em curso nas metrópoles do sul global, com efeitos acentuados no empobrecimento da população das periferias urbanas. Como forma de prevenir a contaminação por coronavírus, a Organização Mundial da Saúde (OMS) recomendou que a população seguisse protocolos rígidos de higiene pessoal e tomasse medidas especiais restritivas de circulação, especialmente por meio de isolamento social e controle das aglomerações. No entanto, além de viver em assentamentos precários, sofrendo há décadas os efeitos de endemias diversas, grande parte da população brasileira enfrentava a ausência de assistência social para trabalhar remotamente, evitando, assim, a aglomeração nas empresas, ruas e transporte público.

O direito à moradia é fundamental para a garantia de uma vida digna e segura, está previsto em tratados internacionais aos quais o Brasil é signatário, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) da Organização das Nações Unidas (ONU). Na Constituição Federal do Brasil - 1988 (CF), em seu art. 6º, a moradia é um direito social, assim como a saúde, segurança, alimentação, higiene, entre outros. A CF também estabelece que a propriedade deve atender a sua função social (art. 5º, inciso XXIII) que, em linhas gerais, considera as necessidades coletivas e o contexto territorial, além dos interesses do proprietário (Brasil, 1988). Contudo, o acesso à moradia digna[1] é uma questão estrutural em um país no qual a população de rua superou 281,4 mil pessoas (Natalino, 2022), e um déficit habitacional[2] estimado em mais de 6,2 milhões de domicílios (Fundação João Pinheiro, 2023). Em 2022, o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

[1] Utiliza-se o termo "moradia digna" com o mesmo sentido de "moradia adequada". O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (CDESC), no Comentário Geral n. 4º define "moradia adequada" como um direito de viver com dignidade, segurança e paz em algum lugar. Isso inclui: a segurança de posse, a disponibilidade de serviços, acessibilidade, economicidade, localização, e adequação cultural (Organização das Nações Unidas, s.d).

[2] O déficit habitacional está relacionado às deficiências do estoque de moradias, considerando três classificações: habitação precária, composta pelos subcomponentes "domicílios improvisados" e "domicílios rústicos" - construídos com restos de materiais, sistemas construtivos frágeis, e que não possui serviços básicos como saneamento, abastecimento de água e energia elétrica; coabitação – habitações adensadas, de cômodo único ou uma unidade domiciliar que abriga mais de uma família; ônus excessivo com o aluguel – moradias de aluguéis superiores a 30% da renda domiciliar das famílias com rendimento de até 3 salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2023).

(IBGE) identificou 12,3 mil favelas e comunidades urbanas[3] com uma população de 16,3 milhões de pessoas, que corresponde a 8,07% da população brasileira.

O Brasil vinha passando por grandes transformações de viés neoliberal na economia política desde o governo Michel Temer (2016 - 2018), com a redução dos gastos com políticas sociais e serviços públicos e flexibilização dos direitos trabalhistas, principalmente, após a Emenda do Teto de Gastos (EC 95/2016), Reforma Trabalhista (Lei nº. 13.467/2017) e Reforma da Previdência (EC 103/2019). No início de 2020, o cenário brasileiro em que se instala a pandemia da covid-19 é de precarização do trabalho e das condições de vida. Soma-se a isso a atuação desastrosa do governo de Jair Bolsonaro, que adotou um discurso "anti-ciência" de negação da gravidade do coronavírus, e a dicotomia economia *versus* vida; priorizando a continuidade das atividades econômicas, em detrimento do crescimento da mortalidade dos que contraíam o vírus. Assim, as ações de enfrentamento à crise sanitária foram desarticuladas entre governo federal, estaduais e municipais.

A nível nacional, as principais políticas de mitigação dos efeitos da pandemia partiram do congresso nacional, como o "Orçamento de Guerra" (EC 106/2020) que "Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia" (Brasil, 2020). Posteriormente, foi aprovado o Auxílio Emergencial (Lei nº 13.982/2020), uma política de transferência de renda para os desempregados, trabalhadores informais, pessoas com rendimento mensal de até meio salário mínimo, ou renda familiar de até 3 salários mínimos, beneficiários do Programa Bolsa Família (Lei nº 10.836/2004) e microempreendedores individuais (MEI). Durante o período que foi implementado, o Auxílio Emergencial passou por instabilidades quanto aos valores e parcelas transferidas, com meses sem pagamento e variações de R$1.200,00 (no caso de mães solos) a R$150,00. O governo federal, que desde o início foi contra o Auxílio Emergencial, ao fim deste, criou o Programa Auxílio Brasil (Lei nº 14.284/2021), com pagamento de R$400,00, que aumentou para R$600,00 em novembro de 2022, quando ocorria o segundo turno da eleição

[3] O IBGE substituiu o termo "aglomerados subnormais", utilizado desde 1991, por "favelas e comunidades urbanas" no censo de 2022. A modificação do termo não altera a metodologia e os critérios de identificação dessas áreas (Nery e Brito, 2024). Portanto, ambos os termos se referem a "formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação" (IBGE, 2020, p. 3).

presidencial, que tinha o então presidente como candidato à reeleição (Agência Senado, 2022).

A precariedade vivida no cotidiano de milhões de brasileiros, junto à crise política e institucional que acontecia no país, potencializaram a letalidade do coronavírus no Brasil, que encerrou 2022 com mais de 700 mil óbitos por covid-19. Conforme a pesquisa "Mortes Evitáveis por Covid-19 no Brasil", a adoção de políticas mais rigorosas de distanciamento social, poderiam ter evitadas as transmissões da doença em 40% no primeiro ano da pandemia, impedindo 120 mil mortes (Werneck; Bahia; Moreira *et al*., 2021). O período de maior letalidade, em meados de 2021, coincidiu com o ápice do empobrecimento da população, quando o desemprego chegou a quase 15% (IBGE, 2022). Nesse período, cerca de 125,2 milhões de pessoas viviam em situação de insegurança alimentar, e 33 milhões conviviam com a fome (Rede PENSSAN, 2022).

Em vista da desestabilização institucional da assistência social durante o período pandêmico, formaram-se iniciativas solidárias com o intuito de amparar aqueles que mais precisavam, emergindo novas redes de apoio, tanto na escala regional, quanto na microescala das ocupações urbanas. Devido ao aumento de ameaças de remoções forçadas e despejos durante a pandemia, iniciou-se em 23 de julho de 2020 a Campanha Despejo Zero (CDZ), organizada por mais de 100 entidades a nível nacional, com o objetivo de atuar contra as expulsões das ocupações no campo e na cidade (Franzoni; LABÁ, 2022). Em Goiás, o aumento das ameaças de despejo e a remoção de 20 famílias em uma ocupação de Goiânia, motivou a criação da campanha "Parem os Despejos", em 10 de julho de 2020; contribuindo para, posteriormente, se articular a CDZ na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) (Barreira; Brito; Naciff, 2022).

Esse trabalho pretende abordar o fenômeno da Campanha Despejo Zero em Goiás, que concentrou suas ações na RMG, onde há maior incidência de ocupações urbanas. A partir da ação política da CDZ, pretende-se refletir sobre a formação dos territórios periféricos como síntese da cidadania insurgente, uma forma de resistência popular na luta pelo direito à cidade na sua forma mais contundente, o direito à moradia digna. Nesse sentido, foi realizada revisão bibliográfica sobre o tema, entrevista com dois membros da CDZ em Goiás e desenvolvemos uma discussão teórica sobre as articulações dos conceitos associados ao direito à cidade, às práticas sociais/espaciais e à cidadania insurgente.

1 Cidadania, Práticas Espaciais e Direito à Cidade

No sistema capitalista existe a constante necessidade de se criar meios rentáveis para produzir e investir excedentes de capital. Nesse sentido, a urbanização é utilizada como um meio de investimento e retorno financeiro para grandes empresas, através do mercado imobiliário, obras de infraestrutura, circulação de mercadorias e consumo. Essa lógica se expandiu para uma escala global. As gestões das cidades têm buscado destacá-las a partir de uma "economia do espetáculo", atraindo investimentos estrangeiros na construção de grandes empreendimentos imobiliários e de infraestrutura. Contudo, isso não beneficia a todos, a desigualdade de distribuição das riquezas se projeta espacialmente no solo, tornando a qualidade de vida urbana um produto para aqueles que podem pagar (Harvey, 2014).

Essa "financeirização" da cidade também afeta o sentido da habitação. Anteriormente, um "bem social", valorizado pelo seu uso, passa à uma "mercadoria e ativo financeiro". O Estado colaborou bastante para isso, a partir da difusão do "ideal da casa própria" e incentivo a criação e fortalecimento de sistemas financeiros de habitação. Foram criados instrumentos para fornecer crédito e financiamentos às famílias de classe média e baixa renda, ampliando o estoque de moradias para a especulação. Desse modo, a aquisição da casa própria parte do endividamento, e muitos não conseguem quitar a dívida, sendo obrigados a devolver o imóvel. Assim, a dificuldade de acesso à habitação pela população mais empobrecida tem, cada vez mais, formado territórios periféricos e precários; concentrando uma massa de trabalhadores informais, que permite a manutenção dos baixos salários e custo de reprodução do capital. Na lógica do capitalismo financeiro, esses territórios são reservas de valor para o mercado imobiliário; podendo ser acessados através da expulsão daqueles que não possuem a segurança de posse (Rolnik, 2019).

Portanto, a precariedade urbana não é gerada pela "incompetência" do Estado, mas por um conjunto de leis e atuações no âmbito jurídico, condicionadas por interesses políticos e econômicos em reproduzir a ilegalidade:

> [...] a insegurança de posse é uma questão de economia política – leis, instituições e processos de tomada de decisão relacionados ao acesso e ao uso da moradia e da terra são atravessados pelas estruturas de poder existentes na sociedade. [...] no interior dessa trama jurídico-administrativa que se tecem os mecanismos de inclusão/exclusão na cidade (Rolnik, 2019, p. 152).

Holston (2013) aborda a relação entre propriedade e cidadania, utilizando filósofos como Locke e Hegel, que entendem a primeira como uma condicionante para a liberdade e independência do indivíduo. Ainda, analisa o histórico da legislação de acesso à propriedade no Brasil, iniciando no período colonial, com a formação de uma elite fundiária por meio da Lei de Sesmarias (1534), sistema de concessão de direito de usufruto de terras da coroa portuguesa. Desde então, essa elite tem mantido seus privilégios e acumulado terras, aproveitando-se das fragilidades da legislação e do sistema jurídico, por meio de influência social, atuando em cargos de poder dentro do Estado e, através da expulsão de pequenos proprietários ou posseiros por meio da pistolagem. No contexto de ascensão do liberalismo econômico, Independência do Brasil e fim do regime de trabalho escravo, foi promulgada a Lei de Terras (1850), que transformou a propriedade em mercadoria. Entretanto, por influência da elite latifundiária de tradição escravocrata, as propriedades legais continuaram inacessíveis aos mais pobres, devido aos altos preços e baixos salários dos trabalhadores livres, o que também resultava em um regime de trabalho semisservil. Nesse período, ganha força uma prática ainda comum - a grilagem, apropriação de terras ilegais para venda, através de fraudes na documentação. A lógica de concentração fundiária permanece no processo de urbanização no século XX, sendo a população de baixa renda segregada nas periferias urbanas, em moradias informais.

Assim, a histórica restrição do acesso à propriedade por grande parcela da população fez com que esta constituísse moradias ilegais. Segundo Holston (2013), isso teve dois grandes efeitos sobre a cidadania: a alienação dos direitos e, portanto, do acesso à justiça; e a negação da legitimidade civil, no qual a propriedade, socialmente, representa determinadas qualificações dos sujeitos. Nesse sentido, o autor classifica a cidadania brasileira como uma "cidadania diferenciada", que distribui de maneira diferente os privilégios e direitos; legitimando e reproduzindo desigualdades, o que ocorre, principalmente, a partir da exclusão de determinada parcela dos brasileiros do sistema legal. A ocupação informal é paradoxal, pois é uma ilegalidade que busca legalizar o acesso à propriedade e aos direitos que estão associados à sua posse. Conforme Holston (2013, p. 27), "quando passaram a construir e montar suas casas, as classes trabalhadoras assumiram as identidades sem precedentes de produtores e consumidores da vida urbana"; ao construírem a cidade, também sentem que merecem participar dela, criam uma esfera de participação e cidadania; se organizando em movimentos populares e aprendendo a usar a lei para atender às suas reivindicações. Portanto, formula-se uma cidadania insurgente, que entra em conflito com a cidadania diferenciada.

Diversos autores têm se dedicado à explicação das transformações urbanas por meio da categoria ou do conceito de território. Para Souza (2013), o território é definido e constituído a partir da projeção das relações de poder sobre o espaço. Trata-se de um conceito com caráter político, não em um sentido estrito associado apenas às instituições de Estado; mas em um sentido amplo, da política nas relações sociais. O autor aborda os pequenos territórios, formados através das práticas espaciais cotidianas. Toda prática social está relacionada a um espaço, logo também é uma prática espacial. Podem ter maior ou menor efeito sobre o território, ou até mesmo formar novos territórios. As práticas espaciais insurgentes são modificações mais profundas no espaço, por meio de um conjunto coordenado de ações que enfrentam a ordem imposta por poderes hegemônicos, em vista de transformar essa realidade. O autor identifica e classifica seis tipos de práticas espaciais insurgentes, que muitas vezes estão articuladas de maneira conjunta em "estratégias sócio-espaciais" mais complexas, para incidir sobre uma determinada realidade de maneira mais ampla:

I - *Territorialização em sentido estrito* - é a apropriação do espaço a partir da presença física dos agentes sociais. Geralmente as características variam muito, podendo ser eventos efêmeros ou mais duradouros, em escalas locais ou pelo território nacional. Alguns exemplos são as ocupações de terrenos e prédios para a moradia, o bloqueio de vias por manifestantes, entre outros.

II – *Territorialização em um sentido amplo* - é uma apropriação espacial, também mediante a transgressão de regras e normas, porém através de símbolos ou práticas simbólicas que ocorrem sem a permanente presença física dos transgressores, que deixam apenas marcas e rastros como uma forma de provocação, como é o caso da grafitagem em propriedades públicas e privadas.

III – *Refuncionalização/reestruturação do espaço material* – é a modificação do substrato espacial material[4] para adequá-lo às necessidades das relações que ali estão se instalando.

IV – *Ressignificação de lugares* – é a transformação da imagem dos lugares, sua disputa através da impressão de identidades, culturas, discursos e simbolismos sobre o espaço.

[4] O substrato espacial material é composto pela natureza intocada pelo homem, e pela natureza apropriada e transformada pela sociedade, considerando os aspectos materiais e imateriais (projeção das relações sociais, símbolos, entre outros) (Souza, 2013).

V – *Construção de circuitos econômicos alternativos* – são alternativas criativas de geração de renda, para a manutenção e sobrevivência desses movimentos emancipatórios, diante das relações de produção capitalista.

VI – *Construções de redes espaciais* – composição de redes de territórios insurgentes, conectando as experiências e propagando as práticas espaciais, ativismos, ou resistência em várias escalas, locais ou regionais. Trata-se do fortalecimento dos grupos a partir de uma rede de solidariedade, permitindo maior volume e visibilidade aos agentes sociais, movimentos ou causas.

Deste modo, a cidadania insurgente parte das práticas sociais/espaciais que reivindicam a participação na construção da experiência urbana, portanto, reivindica-se o direito à cidade. Segundo Lefebvre (2001, p. 134) "o direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar", é o direito de participar da construção e apropriar-se da cidade. Trata-se da busca por uma democracia urbana efetiva. Para isso, é imprescindível a construção de um urbanismo insurgente, que parte diretamente dos grupos sociais; subvertendo a lógica de democracia representativa para uma democracia (realmente) participativa, visto que grande parte dos representantes - políticos, planejadores e técnicos - tem atuado em prol de interesses particulares, e da cidade como mercadoria (Miraftab, 2016).

2 Campanha Despejo Zero como uma Rede de Solidariedade

O aprofundamento dos problemas sociais, agravados pela pandemia de covid-19, mobilizou uma ampla rede de luta pela vida, na qual organizações e movimentos sociais reinventaram a sua forma de atuação e articulação para criar redes de solidariedade diante da crise sanitária em questão. Nota-se, pelo menos, três tipos de iniciativas que se integram: (1) Campanhas para suprir as necessidades básicas urgentes - fome e prevenção à doença – ações como as cozinhas solidárias, doações de cestas básicas, alimentos, máscaras, produtos de higiene, entre outros; (2) Produção e divulgação de informação – materiais informativos sobre a doença, sobre o cenário social e político, estudos dos impactos da crise sanitária em territórios populares, entre outros assuntos relevantes nesse período; (3) incidência política – a partir da leitura do contexto, são exigidas ações por parte do governo, principalmente, quanto à proteção social e cumprimento dos direitos básicos (LabCidade, 2021).

A CDZ foi uma das mais efetivas redes de solidariedade que surgiram durante a pandemia da Covid-19. De âmbito nacional, porém com diferentes escalas territoriais de incidência, com núcleos regionais, estaduais e municipais, teve como propósito atuar na suspensão das remoções forçadas, no campo e na cidade. Nacionalmente é formada por mais de 100 entidades, instituições, organizações, movimentos, associações; principalmente, ligadas às pautas da reforma agrária e reforma urbana: o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Sem-Teto (MTST), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), a Central dos Movimentos Populares (CMP), Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLM), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), BR Cidades, entre outros. Houve articulações com figuras políticas, instituições e órgãos públicos. A campanha recebeu apoio internacional do Relator Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, Balakrishnan Rajagopal, que solicitou às autoridades brasileiras a suspensão das reintegrações de posse durante a crise sanitária (Franzoni; LABÁ, 2022).

Os núcleos da CDZ funcionavam, geralmente, de maneira semelhante, com pelo menos três grupos de trabalho (GTs) interdependentes: a) monitoramento, responsável por mapear e levantar informações das ameaças de remoção ou sua efetivação; b) comunicação, tinha o papel de divulgar as atividades da campanha, denunciar os conflitos e violações de direitos, e mobilizar atos e manifestações; e c) incidência política, que atuava diretamente nos casos por meio de assistência técnico-jurídica e práticas de *advocacy*[5] frente ao poder público. Ao identificar os casos, primeiramente buscava-se soluções em diálogo com as autoridades locais (órgãos de justiça, prefeitura, secretarias, governo estadual). Quando não havia conciliação, eram acionadas entidades de defesa dos direitos humanos, tanto nacionais, como internacionais[6], e mobilizadas ações políticas. A comunicação foi muito importante para pressionar o poder público, com ampliação do alcance das denúncias por meio das redes sociais. Os dados levantados pela CDZ chegaram a ser repercutidos em matérias da grande imprensa, como o Jornal Nacional, O Globo, Folha de São Paulo e Estadão (Franzoni; LABÁ, 2022).

[5] Em uma tradução do inglês, o termo "*Advocacy*" significa "advocacia". Trata-se da defesa estratégica de pautas de grupos ou organizações da sociedade civil, buscando torná-las mais conhecidas e relevantes na esfera pública e, deste modo, influenciar políticas e decisões das instituições de Estado (Libardoni, 2000).

[6] Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, Conselho Nacional de Direitos Humanos, Aliança Internacional dos Habitantes e a Relatoria Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada.

Com base nos tratados internacionais de direitos humanos, na Constituição Federal de 1988 (CF) e na Resolução nº. 10, de 27 de outubro de 2018[7] do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a CDZ elaborou quatro teses jurídicas para fundamentar a defesa dos grupos ameaçados: (I) a saúde individual e coletiva está relacionada ao direito à moradia; (II) os conflitos fundiários envolvendo ocupações coletivas informais, urbanas ou rurais, não devem ser solucionados a partir de forças policiais; (III) o despejo coletivo é a última solução a ser adotada, quando se faz necessário para prover os direitos humanos a população; (IV) é necessário reconhecer os diferentes graus de vulnerabilidade social que abrange a população nas ocupações irregulares e, a partir disso, garantir políticas de proteção social (Franzoni; LABÁ, 2022).

A ampla denúncia dos despejos e articulações políticas possibilitou que o problema fosse pautado no legislativo, sendo propostos Projetos de Lei (PLs) no Congresso Nacional, nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. A nível nacional, ganhou destaque o PL 827/2020, apresentado na Câmara dos Deputados em março de 2020, porém aprovado nessa mesma casa legislativa em julho de 2021. Foi vetado pelo então presidente, Jair Bolsonaro, o que foi revertido através de pressão popular sobre os parlamentares, que derrubaram o veto. Logo, foi implementada a Lei Federal Nº 14.216 de 7 de outubro de 2021, em vigor até 31 de dezembro de 2021. Previa a suspensão das desocupações coletivas e, também, de locatários em algumas circunstâncias. Inicialmente, contemplava as áreas urbanas e rurais, porém esta última foi retirada do texto pela bancada ruralista ao passar por aprovação no senado (Ludermir; Gonsales; Moreira *et al*., 2021). O cabeçalho da lei estabelece que:

> Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias (Brasil, 2021).

Assim como no legislativo, a incidência política no judiciário teve desdobramentos apenas no segundo ano da pandemia. Em março de 2021, o Conselho Nacional de

[7] A Resolução "dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos" (Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2018). É fundamentada, principalmente, no Comentário Geral nº 7 do CDESC, que aborda mais especificamente a segurança de posse e os protocolos em caso de remoção (Organização das Nações Unidas, s.d)

Justiça (CNJ) emitiu a Recomendação nº 90 que "recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)" (Conselho Nacional de Justiça, 2021). A proposta foi apresentada pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) para o Observatório dos Direitos Humanos do Poder Judiciário, órgão do CNJ, criado em setembro de 2020. Anteriormente, a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão já haviam solicitado ao CNJ que tomasse alguma iniciativa quanto às remoções. Acredita-se que a mudança de postura do órgão decorreu de uma sequência de ocorrências que ganharam muita visibilidade, como o despejo do acampamento Quilombo Campo Grande do MST, em Minas Gerais. O caso repercutiu internacionalmente, sendo analisado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que cobrou do Estado brasileiro a proteção dos direitos humanos (Ribeiro; Terra de Direitos, 2022).

Ainda, em junho de 2021, o Supremo Tribunal Federal julgou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF 828. A medida cautelar foi peticionada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), com o apoio do Partido dos Trabalhadores (PT), do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), de alguns centros de direitos humanos e coletivos de advocacia popular, tais como: o Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD) e a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP). Esse conjunto de organizações e entidades, que faziam parte da CDZ, foram habilitadas como *amicus curiae*[8] no processo; provendo subsídios jurídicos, como as quatro teses supracitadas, e fornecendo dados sobre os conflitos fundiários e situação das populações afetadas. Em razão do direito à moradia e à saúde, previstos no artigo 6º do Capítulo II – Dos Direitos Sociais, na Constituição Federal (Brasil, 1988), a ADPF 828 estabelece que:

> Ação que tem por objeto a tutela dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Pedido cautelar de suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas

[8] É previsto no Art. 138 do Código de Processo Civil que "O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, poderá, por decisão irrecorrível, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, solicitar ou admitir a participação de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada [...]". Esse terceiro que é chamado para contribuir no processo é o *Amicus Curiae*, do latim, significa "amigo da corte" (Brasil, 2015; Portal Superior Tribunal de Justiça, 2021).

> ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19 (Brasil, 2021).

Diferente da Lei Federal Nº 14.216/2021, a medida cautelar contemplava as áreas rurais também, além do perímetro urbano. Inicialmente, era válida por 6 meses, até 3 de dezembro de 2021. Entretanto, a partir de muitas mobilizações organizadas pela CDZ em cidades de todo o país e em Brasília, e de solicitações feitas por parlamentares parceiros da campanha, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso prorrogou a data de fim da ADPF 828 em três ocasiões, sendo a última 31 de outubro de 2022 (Brasil, 2022a).

Com o fim da suspensão dos despejos, o STF realizou um regime de transição para os processos de reintegração de posse que estavam paralisados pela ADPF 828. Foi deliberado que os Tribunais de Justiça (TJs) e os Tribunais Regionais Federais (TRFs) deveriam criar Comissões de Conflitos Fundiários – CCF para assessorar os juízes na retomada dos processos e, previamente a qualquer decisão que resulte em desocupação coletiva, deveriam ouvir as populações afetadas por meio de audiências de mediação e inspeções judiciais nos territórios (Brasil, 2022b). O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através da Resolução nº 510, de 26 de junho de 2023, regulamentou e tornou permanente as CCFs, agora denominadas de Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF). Foram estabelecidas as suas atribuições e as diretrizes para as inspeções judiciais, mediações dos conflitos fundiários e protocolo em caso de reintegração de posse, fundamentados na Resolução nº 10/2018 do CNDH (Conselho Nacional de Justiça, 2023).

Historicamente, o desempenho do poder judiciário brasileiro em conflitos fundiários e possessórios apontam para um viés patrimonialista que beneficia o proprietário, em contradição com a função social da propriedade e do direito à moradia. Pesquisas, como a realizada por Alves, Carvalho e Rios (2021), que analisaram decisões sobre pedidos de reintegração ou imissão na posse entre fevereiro de 2020 e 2021, em tribunais de primeira e segunda instância[9], revelam que o contexto pandêmico não sensibilizou o magistrado, sendo este elemento pouco considerado nas decisões. E, ainda, que até mesmo em casos deferidos a favor dos ocupantes, poucos citaram o direito à moradia e parâmetros internacionais para desocupações. Segundo Ribeiro e Terra de Direitos (2022), até março de 2020 a Resolução nº 10/2018 era pouco utilizada no sistema de justiça, o

[9] Foram analisados ao todo 291 decisões, 15 no Supremo Tribunal Federal (STF), 28 no Superior Tribunal de Justiça (STJ), 101 no Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2) e 147 no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro (TJRJ).

que foi alterado com intensificação da incidência política da CDZ sobre o legislativo e judiciário, com a norma fundamentando a Recomendação nº 90, Lei Federal nº 14.216/2021, ADPF 828, Resolução nº 510/2023, e demais legislações em níveis estaduais e municipais.

Conforme dados da CDZ, entre março de 2020 e setembro de 2022, foram despejadas cerca de 35,2 mil famílias; ainda assim, foram suspensas 149 remoções coletivas, que somam mais de 37,7 mil famílias (Campanha Despejo Zero, 2022). Contudo, mais que a suspensão temporária de despejos, a campanha representa o aperfeiçoamento e renovação das formas de organização das lutas sociais; em especial, pelo direito à moradia e à cidade, com um modelo que conseguiu efetivar práticas de *advocacy*, com incidências substanciais no campo jurídico. Nesse sentido, um dos maiores legados da articulação é a consolidação das Comissões de Soluções Fundiárias (CSF), representando a ampliação do diálogo entre movimentos e organizações populares e o poder judiciário.

3 As Relações entre o Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos e a Campanha Despejo Zero em Goiás

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) é formada por 21 municípios, com população estimada de 2,6 milhões de habitantes, sendo os municípios mais populosos: Goiânia (1,4 milhões), Aparecida de Goiânia (527.796), Senador Canedo (155.635) e Trindade (142.635) (Goiás, 2019; IBGE, 2022). A Região é o polo de um estado em crescimento econômico. Em 2023, o Produto Interno Bruto (PIB) de Goiás aumentou 4,4%, representando 3,1% de participação no PIB nacional e rendimento de R$336,7 bilhões (Instituto Mauro Borges, 2024). As possibilidades de emprego na RMG têm atraído uma grande migração, principalmente da Região Norte, e dos estados do Piauí e Maranhão da Região Nordeste. Entre 2010 e 2022, foi a segunda região metropolitana com maior crescimento demográfico, cerca de 1,49% ao ano e 19,35% ao todo; sendo o aumento populacional mais expressivo em municípios com até 100 mil habitantes. Estudos indicam que, o aumento do custo de vida nas grandes cidades esteja motivando grande parcela da população, a procurar moradias mais acessíveis nas cidades menores; que se tornaram dormitórios para os trabalhadores, que se deslocam diariamente para os serviços nas duas maiores cidades (Haddad; Barreira; Naciff *et al.*, 2023).

O agravamento dos problemas socioeconômicos no período de crise sanitária contribuiu para a formação e aumento dos territórios periféricos, em decorrência dos despejos das moradias de aluguéis. Em 2021, segundo estimativa realizada

pelo jornal O Popular junto às prefeituras e lideranças comunitárias, as ocupações urbanas irregulares na RMG aumentaram em cerca de 2,1 mil pessoas na pandemia (Araújo, 2021). O déficit habitacional de 2022, último ano da pandemia, registrou 75,7 mil domicílios na região (Fundação João Pinheiro, 2024). Nesse contexto, também crescem os conflitos possessórios e as remoções forçadas. Dados da CDZ apontam que entre março de 2020 e setembro de 2022, cerca de 1.683 famílias foram despejadas em Goiás (Campanha Despejo Zero, 2022). No mapa interativo criado pela campanha, estão registrados 39 conflitos fundiários urbanos e rurais nos municípios da RMG, desde o ano de 2020 (22 casos em Goiânia e 11 casos em Aparecida de Goiânia); atingindo mais de 23,3 mil pessoas, das quais aproximadamente 1,8 mil famílias sofreram ações de despejo.

Em razão das muitas ameaças e remoções forçadas que vinham ocorrendo em Goiás no período da pandemia, principalmente na RMG, formou-se a campanha "Parem os Despejos", anunciada em 10 de julho de 2020. Foi lançada alguns dias antes da CDZ nacional, porém, logo se incorporou como um núcleo estadual, passando a utilizar o nome de Campanha Despejo Zero. É formada pelo Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduíno, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Pedro Nascimento (NAJUP), Coletivo de Advogadas e Advogados Populares Luiz Gama (CAP), BrCidades, Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST - GO), Movimento de Trabalhadoras e Trabalhadores por Direitos (MTD-GO), Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST - GO), Movimento Nacional da População em Situação de Rua de Goiás (MNPR - GO) e Movimento de Luta nos Bairros Vilas e Favelas (MLB – GO) (Mendes; Nunes; Alcântara *et al*., 2021).

Foram entrevistados dois membros da coordenação estadual do MTD-GO, que participaram ativamente da CDZ em Goiás. Discorremos, ao longo do texto, sobre as informações obtidas na entrevista, complementadas com dados de matérias de jornais e mídias sociais. As lideranças afirmaram que a campanha em Goiás atuou, em grande parte, de maneira semelhante à CDZ nacional. Por ser composta por entidades com experiência em educação popular e direitos humanos, bem como grupos de jornalistas independentes e advocacia popular, cada um contribuiu em um eixo estratégico que possuísse mais experiência. Além das remoções forçadas, os moradores das ocupações convivem cotidianamente com a violação de direitos humanos e sociais básicos, como falta de água e energia, dificuldades em acessar postos de saúde e matricular os filhos nas escolas e creches, entre outros. Ao se perceber que a suspensão dos despejos não era suficiente, nasceu a iniciativa de se criar um movimento social de luta por moradia e direito à cidade que incluísse os moradores das ocupações urbanas. Assim, em agosto de 2021, foi fundado o MTD

em Goiás, 21 anos após a fundação do MTD, em 22 maio do ano 2000. O movimento, cujos princípios pautam a construção coletiva e a educação popular, se presta à luta política pelos direitos humanos e pelas causas sociais dos trabalhadores em territórios populares urbanos (Informações de membros do MTD-GO).

A coordenação do MTD-GO é formada por alguns membros do Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduíno, Jornalistas Livres e BrCidades e por duas lideranças de cada ocupação acompanhada pelo movimento; atualmente, onze territórios localizados na RMG – sete em Goiânia, três em Aparecida de Goiânia e uma em Terezópolis de Goiás. O movimento possui dois objetivos estratégicos: (1) a conquista material das áreas ocupadas para habitação popular, ou a conquista de outro local, onde a comunidade continue reunida para prosseguir com a luta pelo direito à cidade; (2) a conquista de espaços de participação política para as trabalhadoras e trabalhadores atuarem efetivamente na concepção e fiscalização das políticas públicas que contemplam a vida na cidade (Informações de membros do MTD-GO).

Nesse sentido, conforme os membros do MTD-GO, trabalha-se a educação popular para a formação política dos sujeitos e auto-organização das comunidades, utilizando-se dos "círculos de cultura" (método desenvolvido pelo educador Paulo Freire). Trata-se de momentos de diálogo nos territórios, em que os temas abordados partem da realidade vivida, geralmente, as violações de direitos, como os constantes cortes de água e energia, a dificuldade de acesso aos serviços públicos de saúde, educação, coleta de lixo etc. Logo, busca-se compreender os direitos violados e traçar estratégias para resolver ou mitigar o problema como: reuniões com a prefeitura, pedido de audiência pública na câmara municipal ou assembleia legislativa, diálogo com órgãos como a Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO) e Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO), Missões-Denúncia com o CNDH, entre outras (Informações de membros do MTD-GO).

Em 30 de março de 2022, às vésperas do fim do prazo de validade da ADPF 828, três ônibus cheios de mulheres das ocupações da RMG foram para Brasília. Levavam cartas escritas no 2º Encontro de Mulheres do MTD, cujo tema era "Mulheres em luta pelo direito à cidade: construindo o feminismo popular". Na carta contavam as dificuldades vivenciadas no cotidiano das ocupações, e pediam ao Ministro do STF, Luiz Roberto Barroso, para prorrogar o prazo da ADPF 828. Essa atividade fez parte de um conjunto de ações da CDZ que, garantiram mais uma vez, o adiamento do fim da medida cautelar (Informações de membros do MTD-GO; MTD Goiás, 2022).

Além da luta contra os despejos, ocorreram muitas ações para suprir as necessidades básicas cotidianas dos moradores das comunidades. Foram realizadas campanhas de solidariedade como doações de alimentos, roupas e demais suprimentos. O MTD encaminhou diversos casos para a Defensoria Pública em que a falta do Código de Endereçamento Postal (CEP) foi utilizada como obstáculo para o acesso aos serviços básicos e essenciais, como o direito às vagas escolares e atendimentos de saúde, que são agravados pela carência de equipamentos públicos urbanos nos bairros periféricos, onde estão as ocupações urbanas. Em Goiânia, a DPE-GO realizou mutirões para atendimento das demandas por matrículas em creches. O movimento social também realizou uma campanha exigindo que a prefeitura municipal de Goiânia fornecesse o material escolar, o que já acontece em outros municípios do estado. No "Grito dos Excluídos" de 2021, ato que ocorre simultaneamente ao desfile cívico-militar de 7 de setembro, moradores das ocupações levaram cartazes exigindo a vacinação contra a covid-19 para as comunidades, pois estavam com dificuldades de acessar o serviço. No dia 10 de setembro, três dias após a denúncia, a prefeitura municipal de Goiânia instala um ponto de vacinação próximo à ocupação Estrela D'Alva, formada por mais de 150 famílias (Informações de membros do MTD-GO; Santos, 2021).

As entidades que compõem a CDZ organizaram Missões-Denúncia em diferentes estados ou municípios. Se trata de visitas aos territórios ameaçados para averiguar a situação dos moradores e identificar violações de direitos. A partir disso, são feitos os Relatórios-Denúncia, que serão entregues às autoridades para a cobrança de suas responsabilidades (Fórum Nacional da Reforma Urbana, s.d). Em Goiás, foi realizada uma Missão-Denúncia entre os dias 17 e 19 de agosto de 2022, com uma equipe formada por membros da CDZ de Goiás e a Comissão Permanente de Direito à Cidade do CNDH. Foram realizadas visitas em quatro ocupações urbanas em Aparecida de Goiânia, uma em Goiânia e uma em Terezópolis de Goiás. A missão também se reuniu com Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua) em Goiânia e com o acampamento do MST de Vila Formosa. Posteriormente, as demandas identificadas nas visitas e reuniões foram levadas para representantes da Prefeitura de Goiânia e do Governo Estadual. Foram identificadas muitas violações de direitos humanos, principalmente, relacionadas ao direito à moradia digna, que interfere na dificuldade ou inacessibilidade de outros serviços públicos e urbanos. Também foi identificada a violência física e moral, por parte de agentes de segurança pública em despejos sem ordem judicial (Conselho Nacional dos Direitos Humanos, 2022).

Em Goiás, a CDZ participou da elaboração de Projetos de Lei junto à vereadores e deputados estaduais. Foram propostos três PLs em 2020, dois para a Câmara Municipal de Goiânia e um para a Assembleia Legislativa (Mendes; Nunes; Alcântara *et al.*, 2021). O PL 83/2020, protocolado pelo vereador Mauro Rubem (PT) foi o único aprovado pela Câmara, em novembro de 2021, transformando-se na Lei nº 10.701/2021; que "dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas conforme especifica". No entanto, foi vetada pelo Prefeito Rogério Cruz (Goiânia, 2021). Quando finalizou o prazo de validade da ADPF 828, o vereador Mauro Rubem junto ao MTD e a Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO) elaboraram e aprovaram o PL nº 118/2022; que posteriormente tornou-se a Lei nº 10.856, de 29 de novembro de 2022, que cria um protocolo unificado para a remoção de populações de áreas irregularmente ocupadas (Goiânia, 2022). Entre os pontos mais importantes da Lei, está o artigo 4º, que estabelece que:

> Antes do início dos atos executórios, o órgão responsável pela remoção realizará reuniões com a comunidade envolvida, Defensoria Pública, Ministério Público e secretarias com atribuição na área de habitação, regularização fundiária e assistência social, em especial em remoções coletivas (Goiânia, 2022).

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) criou a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF), conforme havia estabelecido o Supremo Tribunal Federal. A CCF é formada por membros da Defensoria Pública do Estado de Goiás (DPE-GO), do Ministério Público do Estado de Goiás (MP-GO), do Poder Judiciário de Goiás, e Ordem dos Advogados do Brasil - Seção Goiás (OAB-GO) (Portal do Ministério Público do Estado de Goiás, 2023). Membros do MTD-GO avaliam que a implementação das CCFs é uma grande conquista dos movimentos populares, na sensibilização dos servidores públicos da justiça para com a realidade das ocupações; visto que, anteriormente, as decisões de reintegrações de posse poderiam passar sem que os juízes ouvissem e tivessem contato com as populações vulneráveis (Informações de membros do MTD-GO).

O poder público é o maior violador dos direitos humanos, que promove a maioria dos despejos e ameaças de remoções das comunidades. Contudo, é quem tem o poder e o dever de prover os direitos básicos e políticas públicas para população. Segundo os membros do MTD-GO, a maior dificuldade de diálogo foi com as Prefeituras. Nas Câmaras Municipais e Assembleia Legislativa existem alguns parlamentares que apoiam e colaboram com as causas sociais e dos direitos humanos. No Ministério Público há alguns promotores abertos ao diálogo com os movimentos sociais e comunidades, como aqueles que compõem o NUPIA –

Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição. Em Aparecida de Goiânia, o MP exigiu que a Prefeitura fizesse um CEP único para três ocupações, o que facilitou vários processos burocráticos que exigem essa informação. A Defensoria Pública do Estado foi acionada sempre quando havia ameaças de despejos. O órgão participou ativamente do acompanhamento das ocupações na pandemia. A DPE realizou um documentário intitulado "Entre Lona e Estacas", em que são entrevistadas algumas moradoras de ocupações em Goiás. O filme foi exibido no 24° Festival Internacional de Cinema e Vídeo Ambiental – Fica (Informações de membros do MTD-GO; Marques, 2023).

Diante da experiência apresentada, compreende-se que a atuação contra as remoções forçadas em Goiás foi o pontapé para a construção de uma luta maior, pelo direito à moradia digna e cidadania. Ao que tudo aponta, as ocupações urbanas estavam desarticuladas, e o contato dos militantes da CDZ possibilitou conectar essas comunidades. Segundo um dos membros do MTD, ao ocorrer um despejo, as outras ocupações acolhiam aquela que havia sofrido a violação. Assim, adotou-se a palavra de ordem "mexeu com uma, mexeu com todos os moradores das ocupações". Deste modo, formou-se uma rede de territórios insurgentes, que tem se formado politicamente por meio da práxis social coletiva e das práticas pedagógicas populares. As comunidades, organizadas no MTD, criaram pontes com instituições e agentes do poder público, aprenderam a reivindicar seus direitos dentro do sistema de justiça que as excluem. Por meio de uma cidadania insurgente, articulando incidência jurídica e política, buscam espaços de participação e reivindicação.

Considerações finais

A CDZ deixa um importante legado dentro das lutas sociais pela amplitude da rede que foi construída, envolvendo diferentes atores, organizações, entidades, movimentos sociais e instituições em prol da suspensão das remoções forçadas. Além disso, destaca-se a intensidade das ações que foram desenvolvidas em três anos de pandemia, com múltiplas práticas e estratégias de incidência; articulando uma grande quantidade de territórios em diferentes escalas territoriais. Com o fim da pandemia, é notória uma perda de força de mobilização da campanha, apesar das desocupações coletivas continuarem ao término da crise sanitária.

No campo jurídico, tiveram importantes conquistas com as práticas de *advocacy* na relação com o poder público:

- A construção de pontes de diálogo permanente com órgãos de justiça, principalmente o Ministério Público e as Defensorias;

- A participação de advogados populares, movimentos e organizações sociais na formulação de leis, sendo a ADPF 828 a mais significativa;

- A difusão do uso da Resolução nº 10/2018, que dispõe de soluções não violadoras de direitos humanos nos conflitos fundiários;

- A implementação das Comissões de Soluções Fundiárias nos tribunais, que ampliou o espaço de defesa da população marginalizada em processos judiciais e tem promovido uma maior aproximação dos agentes da justiça com a realidade dos territórios populares, elementos que podem sensibilizar os magistrados que, historicamente, atuam a favor dos proprietários em detrimento da função social da propriedade.

Em vista da excepcionalidade da pandemia, esperava-se uma maior abertura do poder público ao diálogo com populações afetadas pelas remoções forçadas. Contudo, os poderes judiciários e legislativos, apenas, agiram de maneira mais contundente contra o problema no momento mais crítico da pandemia, que coincide com uma maior visibilidade dos despejos na imprensa, e por parte de órgãos e entidades internacionais de direitos humanos, que interviram. Já os órgãos do poder executivo, de um modo geral, têm sido negligentes quanto à responsabilidade de implementar políticas habitacionais, e foram responsáveis por diversos despejos administrativos, sem ordem judicial, que ocorreram durante a pandemia.

Em Goiás, a intensa atuação contra os despejos proporcionou a construção de uma rede de territórios insurgentes, na qual os moradores vêm se politizando, através das práticas de educação popular e da vivência empírica da luta por direitos, organizados no MTD. Nesse processo, os moradores dos territórios populares formularam uma cidadania insurgente, através do conhecimento da lei e atuação dentro do sistema de justiça que, historicamente, exclui essa população na ilegalidade. Como apresentado na pesquisa, a realidade material ainda tem condicionado as reivindicações das comunidades aos direitos mais básicos. Portanto, ainda há um longo caminho de luta pela moradia e direito à cidade, mas que vêm sendo construído através das ações coletivas por espaços de participação e cidadania.

Referências

ALVES, Rafael Assis; CARVALHO, Laura Bastos; RIOS, Marcos Camilo da Silva Souza. Fique em casa? Remoções forçadas e Covid-19. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 2147-2173, jul./set. 2021.

ARAÚJO, Luiz Phillipe. Áreas de ocupações irregulares da Grande Goiânia ganharam 2 mil moradores na pandemia. *O Popular*, 12 dez. 2021. Disponível em: https://opopular.com.br/cidades/areas-de-ocupac-es-irregulares-da-grande-goiania-ganharam-2-mil-moradores-na-pandemia-1.2370433. Acesso em 10 jun. 2024.

Barroso determina que tribunais criem comissões para mediar desocupações coletivas antes de decisão judicial. *Portal Supremo Tribunal Federal*, 31 out. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=496668&ori=1. Acesso em 03 abr. 2024.

BARREIRA, Celene C. M. A.; BRITO, Lorena Cavalcante; NACIFF, Yordana D. das Neves. Região Metropolitana de Goiânia no contexto da pandemia de COVID-19: O cenário da saúde e os impactos socioterritoriais. In: BARREIRA, Celene C. M. A.; HADDAD, Marcos B.; MOYSÉS, Aristides (orgs.). *Reforma Urbana e Direito à Cidade:* Goiânia. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.* Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em 24 mar. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.* Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF, 12 nov. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc103.htm. Acesso em 24 mar. 2024.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 106, de 7 de maio de 2020*. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento de calamidade pública nacional decorrente de pandemia. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 8 mai. 2020. Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/32160992/publicacao/32161198. Acesso em 24 mar. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Institui o Código Civil. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 16 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em 03 abr. 2024.

BRASIL *Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017.* Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as

Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em 10 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 13.982, de 2 de abril de 2020.* Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2 abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em 10 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021*. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 8 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14216.htm. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. *Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021*. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil; define metas para taxas de pobreza; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, e dispositivos das Leis nos 10.696, de 2 de julho de 2003, 12.512, de 14 de outubro de 2011, e 12.722, de 3 de outubro de 2012; e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 7 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14284.htm. Acesso em 10 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (1. Turma). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 Distrito Federal*. Direito Constitucional e Civil. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental. Tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da covid-19. Medida cautelar parcialmente deferida. Brasília – DF. Relatoria: Min. Luís Roberto Barroso, 21 de junho de 2021. Disponível em: https://www.conjur.com.br/dl/stf-suspende-meses-desocupacoes-areas.pdf. Acesso em 12 out. 2022

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). *Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF*. Relator: Min. Roberto Barroso, 29 de junho de 2022a. p. 13-14. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352148165&ext=.pdf. Acesso em: 08 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). *Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF*. Relator: Min. Roberto Barroso, 31 de outubro de 2022b. p. 24-25. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354516286&ext=.pdf. Acesso em 8 nov. 2024.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. *Campanha Despejo Zero*: Balanço dos dados até setembro 2022. Brasil, 2022. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Balanc%CC%A7o-Despejo-Zero---outubro-2022.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

CAMPANHA DESPEJO ZERO. *Mapa Nacional de Conflitos pela Terra e Moradia*. Brasil, 2022. Disponível em: https://mapa.despejozero.org.br/?modo=mapa&recorteTerritorial=mr. Acesso em: 20 out. 2024.

Conselhos sobre doença coronavírus (COVID-19) para o público. *World Health Organization*. Disponível em: https://www.who.int/pt/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public. Acesso em 02 out. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Portaria Presidência N. 113 de 28 de abril de 2023*. Institui o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias. Rosa Weber. Brasília, 28 mai. 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original130719202305026451 0b071b5f6.pdf. Acesso em 22 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação nº 90*. Ministro Luiz Fux. Brasília, DF. Publicada em: 23 nov. 2021. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original125610202103056042 2a6ac453a.pdf. Acesso em 10 out. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Soluções Fundiárias. *CNJ*. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/solucoes-fundiarias/. Acesso em 22 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Relatório da Missão à Goiânia sobre o Direito à Moradia e ao Território*. Brasília, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/relatorio-da-missao-a-goiania-sobre-o-direito-a-moradia-e-ao-territorio. Acesso em 2 out. 2023.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS. *Resolução nº. 10, de 27 de outubro de 2018.* Dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-

direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf. Acesso em 20 out. 2024.

FRANZONI, Júlia Ávila; LABÁ – DIREITO, ESPAÇO E POLÍTICA – FND-UFRJ (Orgs.). *Gramática Jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto de Direito Urbanístico – IBDU, 2022. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Gramatica-Juridica-compactado.pdf. Acesso em 2 out. 2023.

MISSÕES Denúncia. *Fórum Nacional da Reforma Urbana*. Disponível em: https://forumreformaurbana.org.br/missoes-denuncia/. Acesso em 10 out. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2022.* Belo Horizonte, 2023. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13FLMVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view. Acesso em 29 out. 2024.

GOIÁS. *Lei complementar nº 149, de 15 de maio de 2019***.** Altera a Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências. Goiânia: Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, 2019. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/101136/pdf. Acesso em 26 jul. 2023.

GOIÂNIA. *Lei Nº 10.856, de 29 de novembro de 2022*. Cria o Protocolo Unificado Para Remoções no Município de Goiânia. Goiânia, 29 nov. 2022. Disponível em: https://legisla.casacivil.go.gov.br/api/v2/pesquisa/legislacoes/103035/pdf. Acesso em 30 mar. 2024.

GOIÂNIA. *Lei nº 10.701, de 19 de novembro de 2021.* Dispõe sobre a suspensão do cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que resultem em despejos, desocupações ou remoções forçadas conforme especifica. Goiânia, 19 nov. 2021.

HADDAD, M. B.; BARREIRA, C. C. M. A.; NACIFF, Y. D. N.; MOYSÉS, A. Censo 2022: Região Metropolitana de Goiânia tem a segunda maior taxa de crescimento do país. *Observatório das Metrópoles*, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/censo-2022-regiao-metropolitana-de-goiania-tem-a-segunda-maior-taxa-de-crescimento-do-pais/?utm_source=Boletim&utm_medium=E-mail&utm_campaign=801&utm_content=Censo+2022%3A+Regi%C3%A3o+Metropolitana+de+Goi%C3%A2nia+tem+a+segunda+maior+taxa+de+crescimento+do+pa%C3%ADs. Acesso em 12 fev. 2024.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente:* Disjunções da Democracia e da Modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo 2022:* Favelas e Comunidades Urbanas. IBGE, 2024. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/indicadores.html?localidade=BR&tema=7. Acesso em: 8 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua.* IBGE, 2022. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego. Acesso em 24 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Aglomerados subnormais 2019:* classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19. IBGE, 2020. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_apresentacao.pdf. Acesso em 8 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Goiás.* IBGE, 2022. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sintese/go?indicadores=96385. Acesso em 8 nov. 2024.

PIB de Goiás cresce 4,4% em 2023 e fica acima da média nacional. *Instituto Mauro Borges*. Disponível em: https://goias.gov.br/imb/pib-de-goias-cresce-44-em-2023-e-fica-acima-da-media-nacional/. Acesso em 20 out. 2024.

LABCIDADE. Articulação de campanhas nos territórios minimizam impactos no pior momento da pandemia. *LabCidade*, São Paulo, 6 abr. 2021. Disponível em: https://www.labcidade.fau.usp.br/articulacao-de-campanhas-nos-territorios-minimizam-impactos-no-pior-momento-da-pandemia/. Acesso em 8 fev. 2024.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos Teóricos e Visão Estratégica da Advocacy. *Revista Estudos Feministas*, v. 8, n. 2, p. 207, 2000. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/ref/article/view/11936. Acesso em 3 nov. 2024.

LUDERMIR, R.; GONSALES, T.; MOREIRA, F.; UEMURA, M.; MAGNONI, J.; FRANZONI, J. A.; PIRES, R. F. Fique em casa! Mas que casa? O desmonte das políticas habitacionais, os despejos na pandemia, e a unificação da luta pela vida no campo e na cidade da Campanha Despejo Zero. *In:* JUNIOR, O. A. S.; MOROSO, K. Dossiê de Monitoramento das Políticas Urbanas Nacionais 2021 -

Direito à Cidade e Reforma Urbana em Tempos de Inflexão Conservadora: Monitoramento dos ODS e da Política Urbana – 2021. *FNRU e IBDU*, São Paulo, 2021. Disponível em: https://forumreformaurbana.org.br/dossie-de-monitoramento-das-politicas-urbanas-nacionais-2021/. Acesso em 24 mar. 2024.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

MARQUES, Gabriel. *Documentário idealizado por pesquisador da UFG será exibido no Fica.* Jornal UFG, 14 jun. 2023. Disponível em: https://jornal.ufg.br/n/170807-documentario-idealizado-por-pesquisador-da-ufg-sera-exibido-no-fica. Acesso em 03 mar. 2024.

MENDES, Beatriz G.; NUNES, Lucas J.; ALCÂNTARA, Geovanna; MONTEIRO, Jéssica; BARBOSA, Gabriela B.; THOMÉ, Caíque M. Despejos em goiás: início, experiências e horizontes da campanha parem os despejos/Despejo zero em goiás: um relato. *Relatório 2021: violações de Direitos Humanos em Goiás.* Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, 2021.

MINISTRO Barroso estende até 30 de junho decisão que suspendeu despejos e desocupações. *Portal Supremo Tribunal Federal*, 30 mar. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=484394&ori=1. Acesso em 03 abr. 2024.

MINISTRO Barroso prorroga até 31 de outubro decisão que suspende despejos e desocupações. *Portal Supremo Tribunal Federal*, 30 jun. 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=489809&ori=1. Acesso em 03 abr. 2024.

MIRAFTAB, F. Insurgência, planejamento e a perspectiva de um urbanismo humano. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 18, n. 3, p. 363, 2016. Disponível em: https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5499. Acesso em 14 fev. 2024.

MTD GOIÁS (@mtd.goias). 2022. "Estamos a caminho do @STF, em uma caravana com moradores de quatro ocupações urbanas da região Metropolitana de Goiânia. Vamos somar no grande ato nacional por um #BrasilSemDespejo". Instagram, 30 mar. 2022. Disponível em: https://www.instagram.com/tv/Cbu1CyZjxJF/?utm_source=ig_web_copy_link&igsh=MzRlODBiNWFlZA==. Acesso em 20 nov. 2024.

MP que garante recursos para o Auxílio Brasil é aprovada no Senado. *Agência Senado*, 9 nov. 2022. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/11/09/mp-que-garante-recursos-para-o-auxilio-brasil-e-aprovada-no-senado#:~:text=O%20Senado%20aprovou%2C%20nesta%20quarta,de%2021%20milh%C3%B5es%20de%20fam%C3%ADlias. Acesso em 10 out. 2024.

NATALINO, Marco. *Estimativa da população em situação de rua no Brasil (2012-2022)*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11604/1/NT_Estimativa_da_Populacao_Publicacao_Preliminar.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

NERY, Carmen; BRITTO, Vinícius. Favelas e Comunidades Urbanas: IBGE muda denominação dos aglomerados subnormais. *Agência IBGE notícias*, 8 fev. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/38962-favelas-e-comunidades-urbanas-ibge-muda-denominacao-dos-aglomerados-subnormais. Acesso em 29 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948.* Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos. Acesso em 07 mar. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Normas Internacionais:* Relator Especial sobre o direito à habitação adequada. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/international-standards#gc. Acesso em: 28 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Disponível em: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-housing/international-standards#gc. Acesso em 28 out. 2024.

OS amigos da corte: requisitos para admissão, funções e limites, segundo a jurisprudência do STJ. Portal Superior Tribunal de Justiça. Brasília, 22 ago. 2021. Disponível em: https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/22082021-Os-amigos-da-corte-requisitos-para-admissao--funcoes-e-limites--segundo-a-jurisprudencia-do-STJ.aspx. Acesso em 20 nov. 2024.

REDE PENSSAN. *II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2022. Disponível em: https://olheparaafome.com.br/. Acesso em 24 mar. 2024.

REPRESENTANTE do MPGO na Comissão de Conflitos Fundiários, Promotor participa de reunião no TJGO. *Portal do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia, 27 jan. 2023. Disponível em: https://www.mpgo.mp.br/portal/noticia/representante-do-mpgo-na-comissao-de-conflitos-fundiarios-promotor-participa-de-reuniao-no-tjgo. Acesso em 30 mar. 2024.

RIBEIRO, Daisy; TERRA DE DIREITOS. *Despejos e o sistema de justiça*: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários - análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. 1. ed. Curitiba, PR: Terra de Direitos, 2022. Disponível em:

https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Publicacao-Resolucao-10-CNDH.pdf. Acesso 10 out. 2024.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos Lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SANTOS, Jessica. Moradores de ocupação no Estrela Dalva recebem vacina contra Covid nesta sexta (10). *MaisGoiás*, Goiás, 10 set. 2021. Disponível em: https://www.maisgoias.com.br/cidades/moradores-de-ocupacao-no-estrela-dalva-recebem-vacina-contra-covid-nesta-sexta-10/. Acesso em 10 out. 2024.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial*. 1. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. STF suspende reintegração de posse de assentamento com 50 famílias em Roraima. *Supremo Tribunal Federal*, Brasília, 11 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=513787&ori=1. Acesso em 24 mar. 2024.

WERNECK, G. L.; BAHIA, L.; MOREIRA, J.P.L.; SCHEFFER, M. *Mortes Evitáveis por Covid-19 no Brasil.* Idec - Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor. São Paulo: 2021.

Sobre a autora e o autor

Isabela Caixeta Veiga
Mestranda no Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade da Universidade Federal de Goiás; Especialista em Desenvolvimento Urbano pelo Instituto Federação de Mato Grosso; Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Estado de Mato Grosso.

Contribuição de autoria: Escrita – primeira redação; Conceituação; Investigação.

Wagner de Souza Rezende
Professor Adjunto da Universidade Federal de Goiás, leciona no curso de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade; Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, com estágio PDSE, financiado pela CAPES, na Universidad de Los Andes; Mestrado em Teoria da Arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais. Arquiteto e Urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Contribuição de autoria: Escrita – revisão e edição; supervisão; metodologia.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56084

dossiê

Movimentos da justiça: elementos do cenário de judicialização dos conflitos agrários

Movimientos de la justicia: elementos del escenario de judicialización de los conflictos agrarios

Justice movements: elements of the agrarian conflicts turn to courts

Ayala Lindabeth Dias Ferreira[1]
[1] Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, Setor de Direitos Humanos, Belém, Pará, Brasil. E-mail: ayala.lindabeth@gmail.com.

Diego Vedovatto[2]
[2] Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: vedovatto.adv@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-1138-6209.

Talita Tatiana Dias Rampin[3]
[3] Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: talitarampin@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0487-4795.

Antonio Sergio Escrivão Filho[4]
[4] Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: escrivaofilho@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4127-9162

Submetido em 11/11/2024
Aceito em 30/11/2024

Como citar este trabalho
FERREIRA, Ayala Lindabeth Dias; VEDOVATTO, Diego; RAMPIN, Talita Tatiana Dias; ESCRIVÃO FILHO, Antonio Sergio. Movimentos da justiça: elementos do cenário de judicialização dos conflitos agrários. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 569-600, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Movimentos da justiça: elementos do cenário de judicialização dos conflitos agrários

Resumo
Diante do persistente e violento cenário de conflitos fundiários no Brasil, que envolve na atualidade quase um milhão de pessoas e o uso da violência associado ao acionamento judicial como instrumentos de contenção dos movimentos camponeses que lutam pela reforma agrária, o artigo analisa iniciativas mobilizadas no poder executivo e sistema de justiça em busca de soluções para a resolução de conflitos fundiários. Para tanto, analisa o atual cenário dos conflitos fundiários e as articulações de resistência dos movimentos sociais do campo, sistematiza os novos contornos da política de justiça desde a interlocução com os movimentos sociais, debate o modo como o movimento camponês utiliza o conflito como letramento político de justiça, e finalmente avalia a noção de acesso à justiça desde a expressão dos conflitos fundiários.
Palavras-chave
Conflitos Fundiários. Violência. Reforma Agrária. Movimento Sem Terra. Política de Justiça.

Resumen
Casi un millón de personas están involucradas en los persistentes y violentos conflictos por la tierra en Brasil, y los movimientos campesinos que luchan por la reforma agraria lo hacen bajo un contexto en que sus movilizaciones son contenidas por mecanismos asociados de violencia y activación judicial. El artículo analiza algunas iniciativas desarrolladas junto a los poderes ejecutivo y judicial brasileños hasta alcanzar soluciones para la resolución de los conflictos por tierra. Empieza el análisis por el escenario actual de los conflictos por la tierra y por la resistencia de los movimientos sociales rurales, sistematiza los nuevos diseños de la política de justicia a través del diálogo establecido por el estado con los movimientos sociales rurales, debate la forma en que ellos utilizan el conflicto para una aprendizage política de justicia y, finalmente, evalúa las repercusiones correspondientes en la noción de acceso a la justicia.
Palabras-clave
Conflictos por la Tierra. Violencia. Reforma Agraria. Movimiento Sin Tierra. Política de Justicia.

Abstract
Given the persistent and violent scenario of land conflicts in Brazil, which currently involves almost a million people and the use of violence and the turn to courts as instruments of containment of peasant movements fighting for agrarian reform, the article analyzes initiatives mobilized around the Brazilian executive and judiciary powers to a solution for the land conflicts. It analyzes the current land conflicts scenario and the rural social movements resistance, systematizes the new contours of justice policy through dialogue with rural social movements, debates the way in which the peasant movement uses conflict as a political literacy of justice, and finally evaluates the notion of access to justice from the expression of land conflicts.
Keywords
Land Conflicts. Violence. Agrarian Reform. Landless Movement. Justice Policy.

Introdução

Os conflitos fundiários se apresentam como uma das marcas históricas da sociedade brasileira. E cotidiana também. Envolvendo disputas por imóveis rurais que desafiam a legislação ou territórios preenchidos de sentido étnico-cultural em perspectiva socioambiental, os conflitos fundiários constituem uma realidade que não sugere qualquer indício de desaparecimento no horizonte social, jurídico e judicial no Brasil.

Como indicam os dados da série histórica do "Caderno de Conflitos", da Comissão Pastoral da Terra - CPT (2024), na última década os conflitos fundiários em suas diferentes dimensões se apresentam como um fenômeno constante, com flutuações associadas às mudanças de governo, mas sempre com fatores de elevada intensidade e reiteradamente associados ao processo de concentração fundiária de terras públicas e privadas. Em qualquer das hipóteses, os números indicam a necessidade e urgência de estudos que possam contribuir com a sistematização e gestão de informações aptas a proporcionar aos órgãos públicos envolvidos, nos diferentes Poderes da República, um diagnóstico ágil para a tomada de decisões e a busca de soluções estruturais e pacíficas para os conflitos fundiários. Isso passa, necessariamente, pela implementação da reforma agrária, titulação dos territórios quilombolas e demarcação das terras indígenas.

No lapso de dez anos, o número de conflitos no campo passou de um total de 1.399 ocorrências em 2014, para 2.203 em 2023, um salto de 35% (CPT, 2024, p. 21). Ainda que apresentando variação significativa, a taxa de assassinatos defensores de direitos humanos no ambiente destes conflitos é alarmante, partindo de 37 assassinatos em 2014 para atingir o ápice da violência no ano de 2017, com incríveis 72 assassinatos, para então regredir a uma escala ainda elevada de 31 mortes em 2023 (CPT, 2024, p. 21).

Associado ao cenário de violência, o número de pessoas envolvidas nos conflitos confere a tônica da complexidade do problema, de modo especial quando se observa o fenômeno sob a ótica do poder público acionado e pressionado para atuar neste ambiente. Somente no ano de 2023, os conflitos fundiários alcançaram nada menos que 950.847 pessoas diretamente envolvidas na disputa de áreas que somam uma vastidão fundiária, que superou a cifra de 59 milhões de hectares (CPT, 2024, p. 21).

Este cenário de elevada intensidade política, jurídica, econômica e social chamou a atenção dos órgãos públicos, de modo que diferentes iniciativas têm sido mobilizadas nos ambientes do poder executivo e do sistema judicial a fim de

melhor compreender e, assim, lidar com os conflitos fundiários, buscando meios de solução pacífica para a sua resolução.

De um lado, o aprimoramento de instâncias e ferramentas tradicionais de mediação de conflitos, como a Ouvidoria Agrária Nacional no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar - MDA, e a Câmara de Conciliação Agrária do Instituto de Colonização e Reforma Agrária - Incra, que buscam estabelecer uma interlocução entre os órgãos com competência legal para a definição e execução da política fundiária, o sistema de justiça e outros órgãos envolvidos em tensões e conflitos sociais no campo.

De outro, o desenho de reformas e inovações institucionais no âmbito de um poder da república tradicional e constitucionalmente inerte aos conflitos sociais, porém recentemente encorajado – pela sociedade – a se desafiar nas suas tradições e instrumentais de atuação em face de conflitos de elevada intensidade e complexidade social: o poder judiciário.

Como é possível cogitar, em um cenário de expansão judicial das relações sociais como o experimentado pela sociedade brasileira nas últimas décadas, não haveria de se esperar algo diferente em relação aos conflitos fundiários. Como discutido recentemente, uma breve mas qualificada amostra deste fenômeno de judicialização da questão fundiária pode ser extraída da variação no volume de decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre as diferentes dimensões da questão agrária. A julgar pela temática da reforma agrária, por exemplo, o STF passou de 68 acórdãos e 16 decisões monocráticas proferidas entre os anos de 1989 e 1999, para 283 acórdãos e 1.738 decisões monocráticas proferidas entre os anos de 2009 e 2019. Um aumento de 108 vezes entre os dois períodos analisados, a julgar pelo indicador das decisões monocráticas. (Escrivão Filho; Sousa Jr.; Vieira, 2021, p. 78).

Dados como estes, associados a recentes eventos qualitativos e de alta intensidade como a pandemia da COVID-19 e o advento das ações de litígio estrutural no ambiente da questão agrária[1], viriam a suscitar um debate sociojurídico e assim

[1] Tais como a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental - ADPF nº 709, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas - Apib em 2020 juntamente com partidos políticos de oposição ao então desgoverno federal (Partido Socialista Brasileiro - PSB, Rede Sustentabilidade - REDE, Partido Socialismo e Liberdade - PSOL, Partido dos Trabalhadores - PT, Partido Democrático Trabalhista - PDT e Partido Comunista do Brasil - PC do B), com foco na contenção do avanço da pandemia nos territórios indígenas; a ADPF nº 742, proposta pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas - Conaq no mesmo ano, com cinco partidos políticos (PSB, REDE, PSOL, PT e PC do B), focada em Comunidades Quilombolas; e em especial a ADPF nº 828, proposta pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e

proporcionar a montagem de um novo desenho institucional da política de justiça associada aos conflitos fundiários, culminando na edição da Resolução nº 510 de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça - CNJ (Brasil, 2023), que nos termos do seu preâmbulo: "Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias".

Esses intensos desafios sociais e institucionais motivam o desenvolvimento das linhas a seguir, orientadas para (i) analisar o atual cenário dos conflitos fundiários e as articulações de resistência dos movimentos sociais do campo, (ii) sistematizar os novos contornos da política de justiça desde a interlocução com os movimentos sociais do campo, (iii) debater o modo como o movimento camponês utiliza o conflito como letramento político de justiça, e finalmente (iv) avaliar a noção de acesso à justiça desde a expressão dos conflitos fundiários.

Trilhando a Pedagogia do Movimento Sem Terra (Caldart, 2000) que coloca na centralidade para-a-ação os componentes 'terra, trabalho e dignidade', e questiona o modo de ser da sociedade e o modo de vida nela reproduzido, as análises aqui foram traçadas desde o materialismo histórico dialético da experiência na luta pela terra, avançando em diálogo com a literatura especializada e atualizada sobre conflitos fundiários e a teoria crítica do direito.

A delimitação do tema foi construída a partir de pesquisa-ação (Thiollent, 1986) que tem sido realizada no âmbito do projeto "Formação comunitária em direitos humanos" no âmbito da Universidade de Brasília, em parceria estabelecida com o Conselho Nacional de Direitos Humanos e o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, com vistas a organizar, mobilizar e realizar seminários nas cinco regiões do país para dialogar, ouvir e capacitar 500 lideranças comunitárias em temas relacionados à proteção, defesa e efetivação dos direitos humanos associados às comunidades do campo, das águas e florestas, dentre camponeses, indígenas, quilombolas e povos e comunidades tradicionais, além de lideranças comunitárias e defensoras/es de direitos humanos, em diálogo com ativistas, estudantes e professoras/es universitários, profissionais do sistema de justiça e advogadas/os populares.

o Partido Socialismo e Liberdade em 2021, visando a suspensão de medidas judiciais de despejos coletivos no período da pandemia.

1 A face histórica e atual dos conflitos na luta pela terra: novas violências e a mobilização dos movimentos na atual conjuntura

Os conflitos na luta pela terra no Brasil estão diretamente relacionados à questão agrária (Traspadini, 2022) e ao processo histórico de formação e desenvolvimento de sua economia capitalista dependente (Fernandes, 1975), adquirindo desses algumas de suas principais características, com destaque para o uso da violência, que não só perdura até os dias de hoje como também se especializou. Para compreendê-los, portanto, na atualidade, é preciso lançar um olhar sobre os sentidos e alcances da questão agrária no processo histórico de formação do país e analisar como, em uma sociedade de classes, hegemonizada pelo capitalismo, o acesso à terra foi estruturado em torno de, pelo menos, três dimensões: a concentração de terras, o trabalho escravo e o estado antipopular.

Roberta Traspadini (2022), em estudo sobre a questão agrária, o imperialismo e a dependência da América Latina a partir da trajetória do MST, coloca a questão agrária na centralidade do que denomina como 'passado-presente' do desenvolvimento econômico dependente latino-americano. Em sua análise, a questão agrária reflete as relações sociais de produção decorrentes da interpenetração dos sentidos atribuídos à vida e ao território, que não se reduz ao capitalismo. Aponta que, na realidade, já no período pré-colombiano os povos originários do continente desenvolveram os seus modos próprios de reprodução social, dimensionando território e vida desde outras cosmovisões. É, contudo, com a invasão colonial que a questão agrária adquire uma nova dimensão, que parte do processo de apropriação privada da terra e incorpora a forma-conteúdo da violência na superexploração do trabalho que o sustenta, demarcando um "processo histórico de saqueio, roubo, pilhagem, violências estruturais, torturas, genocídios, etnocídios, em nome da era da acumulação de capital." (Traspadini, 2018, p. 1700).

Então, a primeira dimensão que devemos considerar para compreendermos os conflitos na luta pela terra, remete a esse movimento de apropriação privada que, no capitalismo dependente, se deu por meio da concentração de terras (latifúndio monocultor), excluindo as trabalhadoras e os trabalhadores do seu acesso, assim como os povos indígenas e a população negra escravizada.

Esse movimento marcou todo o processo de colonização do Brasil e ganhou sua maior tônica com o advento da Lei de Terras de 1850 (Brasil, 1850). Essa lei oficializou a opção da elite política e econômica do país por um zoneamento rural centrado em grandes latifúndios, deixando nas mãos de poucos quase a totalidade

das terras e excluindo do seu acesso a maior parte da população, que perdura ainda hoje.

Dados divulgados pela Oxfam International, em 2016, revelaram que a América latina é a região do mundo com maior desigualdade na distribuição da terra, em que "mais da metade da terra produtiva na região está concentrada em 1% das fazendas" (OXFAM, 2016, p. 8). No caso do Brasil, a Oxfam divulgou estudo recente, em 2019, indicando que 45% de sua área rural está concentrada em menos de 1% das propriedades (OXFAM, 2019).

Centrado em um modelo de latifúndio, que associa a terra aos detentores do capital, como seria possível às/aos trabalhadoras/es, remunerados/as ou não, acessarem a terra?

Segundo Florestan Fernandes (2008), em uma sociedade escravista tal como a da experiência brasileira, não seria e nem é possível, pois "a desagregação do regime escravocrata e senhorial se operou, no Brasil, sem que se cercasse a destituição dos antigos agentes de trabalho escravo de assistência e garantias que os protegessem na transição para o sistema de trabalho livre"[2], de modo que "essas facetas da situação humana do antigo agente do trabalho escravo imprimiram à abolição o caráter de uma espoliação extrema e cruel." (Fernandes, 2008, p. 29). Subtraídas de sua condição de sujeitos, as pessoas negras escravizadas foram violentamente submetidas a um regime de superexploração de trabalho que incluiu tortura, espoliação, opressão e genocídio.

No que se refere aos povos indígenas, a resposta seria a mesma: impossível acessarem as terras diante do modelo de concentração de terras adotado no país. Primeiro, porque sua condição nativa sequer foi aventada no processo de invasão colonial. Segundo, porque foi secularmente questionada sua própria condição de ser humano e sua capacidade.

Rosane Lacerda (2007) em estudo pioneiro sobre a capacidade civil e a tutela indigenista, analisa o tratamento conferido aos povos indígenas no movimento de invasão colonial, indicando que diante dos povos indígenas originários os colonizadores adotaram diferentes visões que, segundo a pesquisadora, oscilaram

[2] E continua Florestan: "Os senhores foram eximidos da responsabilidade pela manutenção e segurança dos libertos, sem que o Estado, a Igreja ou outra qualquer instituição assumisse encargos especiais, que tivessem por objeto prepará-los para o novo regime de organização da vida e do trabalho. O liberto se viu convertido, sumária e abruptamente, em senhor de si mesmo, tornando-se responsável por sua pessoa e por seus dependentes, embora não dispusesse de meios materiais e morais para realizar essa proeza nos quadros de uma economia competitiva" (Florestan, 2008, p. 29).

entre duas perspectivas extremadas, "de um lado, a representação dos indígenas como seres de um paraíso terrestre, de um Éden perdido, onde seriam nobres selvagens, na infância do mundo. Do outro, a sua contraposta, a representação dos indígenas como seres inferiores, infiéis e traiçoeiros" (Lacerda, 2007, p. 18). De toda forma, sua condição de sujeito de direito não foi - e ainda não é plenamente - reconhecida, sendo igualmente excluído do acesso à terra ou deslegitimado na defesa dos seus territórios, que cada vez mais são alvo de apropriação por um capitalismo dedicado à extração de riquezas, ao latifúndio monocultor e à obtenção de renda.

Assentada em bases escravistas, essa exploração da terra através da concentração de sua propriedade coloca, de um lado, um pequeno grupo de proprietários/as, detentores do capital, que se apropriam da terra mediante diferentes vias (aquisição, invasão, usurpação, grilagem, dentre outras práticas) e a exploram desde diferentes chaves (para obtenção de renda fundiária, exploração pelo agronegócio, mineração etc.) e, de outro, um grande grupo populacional sem terra, "com o potencial futuro de exército industrial de reserva à disposição dos donos do capital no território, responsáveis pela extração de metais, minerais, e bens naturais associados ao roubo da produção de vida dos sujeitos sob condições terríveis de manipulação de novas ideias como Novo Mundo" (Traspadini, 2018, p.1702). Paradoxalmente, este último grupo, alijado do acesso à terra e ao território, constitui o seu legítimo destinatário: o povo brasileiro.

Lamentavelmente, em pleno século XXI, essas estruturas ainda permanecem. Dados divulgados pela Comissão Pastoral da Terra (2024) comprovam que o trabalho escravo rural permanece presente nas cadeias produtivas dos mais importantes setores econômicos, tendo atingido, em 2023, o maior número de casos flagrados em uma década: no campo, aproximadamente 2,7 mil trabalhadores/as foram resgatados/as em 251 estabelecimentos fiscalizados pelo governo federal (CPT, 2024, 150). Os flagrantes ocorreram em todas as cinco regiões geográficas do país: 793 foram resgatadas no Centro-Oeste, 776 no Sudeste, 470 no Nordeste, 459 no Sul e 165 no Norte. Na série histórica analisada pela CPT, persiste a tendência da submissão de migrantes internos, majoritariamente oriundos do Nordeste, à escravização (CPT, 2024, p. 150).

Diante dessa oposição proprietários/trabalhadores sem terra, é engendrada a reprodução da forma-conteúdo da violência como instrumento da superexploração do trabalho, intrínseco à estratégia capitalista de manutenção e ampliação da apropriação da terra. Violência essa que parte tanto de atores privados, como de estatais, e que caracteriza os 2.203 conflitos agrários identificados pela CPT em 2023, envolvendo 950.847 pessoas e que foram o

contexto de pelo menos 31 assassinatos (CPT, 2024, p. 21). Segundo dados da CPT, "as regiões com maior conflitividade são as regiões Norte (35% do total de conflitos) e Nordeste (32%), que concentram o avanço da fronteira agromineral e compõem altas taxas de desmatamento" (2024, p. 30).

E aqui cabe analisar a terceira dimensão que caracteriza os conflitos decorrentes da luta pela terra na atualidade: a latência de um estado antipopular (Touraine, 1989), que se manifesta em diferentes momentos da história do país e é caracterizado pelo exercício autoritário do poder e pelo controle repressivo da população frente às situações de pressão e de mobilização popular.

No caso do Brasil, esse estado antipopular reage para a manutenção da estrutura fundiária e já pôde ser verificado em momentos históricos, tais como na emergência das Ligas Camponesas na década de 1940, a na 'ameaça' de reforma agrária durante o governo de João Goulart em 1964 - contexto do qual é possível extrair o emblemático 'Comício das Reformas', proferido aos 13 de março de 1964 pelo então presidente na Central do Brasil, com o qual anunciou ação de desapropriação de terras às margens de rodovias e ferrovias federais, para fins de reforma agrária. Um estado antipopular reativo à atuação dos movimentos sociais populares, quando, então, age criminalizando e contendo a sua luta.

Escrivão Filho e Frigo (2010), em artigo em que analisam a luta por direitos e a criminalização dos movimentos sociais, avaliam que esta estratégia de criminalização é combinada com outras práticas utilizadas para bloquear as lutas sociais por direitos, pelas classes dominantes. Dentre as estratégias que identificam, estão "prisões, inquéritos policiais, ações criminais, ameaças, Comissões Parlamentares de Inquérito, tomadas de contas, fiscalização 'dirigidas' por órgãos de fiscalização e controle como o Tribunal de Contas da União - TCU e a Controladoria Geral da União - CGU" (Escrivão Filho; Frigo, 2010). Essas ações, como se pode notar, incluem diferentes possibilidades de mobilização do sistema de justiça e das estruturas do Estado, criando uma complexa teia interconectada de atores, mecanismos e interesses. Paralelo a isso, os autores chamam a atenção para o fato de que "isto se dá em articulação com um processo de desmoralização e satanização dos movimentos sociais, orquestrado por meios de comunicação, que priorizam as falas criminalizatórias e manipulam informações e fatos referentes às manifestações sociais, sem garantir-lhes um espaço, ou mesmo reconhecer-lhes como interlocutores da questão reportada" (Escrivão Filho; Frigo, 2010).

Frente a isso, os movimentos sociais igualmente reagem, em diálogo com a atual conjuntura e, principalmente, considerando o acúmulo que adquirem no processo de resistência e luta pela terra. É emblemática, nesse diapasão, a incidência do

Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST, que se distingue, no limiar de seus 40 anos de fundação, no cenário nacional e internacional.

Denunciando e rompendo com a lógica imposta pela estrutura agrária brasileira, o Movimento difundiu, a partir de janeiro de 1985, período de realização de seu primeiro e histórico Congresso Nacional, os lemas "Terra para quem nela trabalha" e "Ocupação é a Única Solução". Esses lemas sintetizam a contraposição necessária à concentração de terras (propondo seu deslocamento para o cumprimento de sua função social) e à aparente legalidade de sua apropriação (que legitimamente é do povo brasileiro e não dos donos do capital), e expressam uma práxis orientada para a realização da reforma agrária e de um projeto popular para o Brasil.

Essa práxis inclui a mobilização, no plano da ação política, de diferentes instrumentos: a ocupação de terras griladas ou improdutivas, a consolidação de acampamentos como espaços de formação da consciência e de novas socialidades, as ocupações e acampamentos em prédios/espaços públicos para promoção de denúncias, a realização de marchas e de outros atos de manifestação (tais como as greves de fome e as vigílias) e as feiras de doação e comercialização de alimentos. Inclui, também, a realização de um conjunto amplo de ações de formação, de produção de dados e de conhecimento, e de difusão de informações com vistas a disputar o espaço público da participação e deliberação sobre o direito, em diálogo com a sociedade.

Conforme expresso no documento síntese do Seminário "O MST e a Memória", realizado em agosto de 2023 na Escola Nacional Florestan Fernandes e que consta na publicação de mesmo nome, incorporada aos Cadernos de Formação como volume de número 61 (MST, 2024), a materialidade viva do percurso do Movimento está expressa, também, em seu método de organização, nos assentamentos compreendidos como "lugar do reencontro de trabalhadoras e trabalhadores com a terra mãe, antes expropriada e agora socialmente apropriada e cultivada" (MST, 2024, p. 18), nos símbolos do MST que expressam sua unidade e valores, em sua mística, em sua poética, em seus espaços físicos, em seu internacionalismo, em sua produção (de materiais e agroecológica de alimentos), no cultivo de sua memória e, também, com seus mortos ('mártires ou pessoas que dedicam sua vida para manter viva nossa organização', MST, 2024, p. 19). Porque o MST é luta, ator implicado nos conflitos agrários, mas também é projeto, conforme sempre nos lembra o professor José Geraldo de Sousa Junior. E em seu modo-de-ser, comprometido com a reforma agrária, se encontram "de um lado, o engajamento pessoal (individual, ético, moral e espiritual), e, de outro lado, o

engajamento político, orientado à ação coletiva, aos outros e ao mundo" (Biel, 2024, p. 157-158).

Vejamos, então, como esse Movimento e outros se encontram com outros atores e arenas, iniciando pelo sistema de justiça.

2 Encontros e desencontros entre movimento camponês e o sistema de justiça

Os encontros do movimento camponês com o latifúndio são conflituosos e violentos, e também marcados pela mobilização das estruturas estatais (aqui compreendidas em sentido amplo, abarcando tanto seus órgãos e instituições como, também, seu aparato normativo) capitaneada pelos donos do capital e em prol dos interesses destes.

Surge daí o que Miguel Carter (2010) denominou por 'ativismo público camponês', que na análise de Escrivão Filho está diretamente associado a um radical porém sofisticado modo de mobilização do direito pelo sem terra no Brasil. Segundo o autor, o ativismo camponês desloca para a "centralidade da sua estratégia de mobilização" a "prática de ocupação de terras que infringem a legislação estadual e constitucional agrária, seja no que diz respeito à destinação de terras públicas, seja no que pertine ao descumprimento da função social da propriedade" (Escrivão Filho, 2017, p. 279). Com isso, o mesmo aparato estatal tradicionalmente mobilizado pelo latifúndio para criminalizar o movimento é por ele estrategicamente utilizado para "pressionar os órgãos fundiários a verificar o cumprimento ou não da política fundiária no caso concreto, e desse modo executar a política de reforma agrária no país"(Escrivão Filho, 2017, p. 279).

Assim, o movimento camponês e especialmente o Movimento Sem Terra dos anos 1980 desenvolve uma paradoxal, improvável e bastante potente estratégia de ação direta fundada no argumento legal, o que lhe proporciona ao mesmo tempo mobilizar seguidores, obter apoio público e pressionar o Estado com uma reivindicação apoiada nas bases da sua própria condição de autoridade.

O ativismo camponês da década de 1980 desenvolve aquilo que se designa por um "Modelo Triangular de Enfrentamento no Conflito Territorial", orientado para a 'apresentação do conflito no espaço público' (Escrivão Filho, 2017, p. 280). O ativismo camponês é caracterizado por uma ação direta com duplo impacto nos grandes proprietários rurais e no órgão fundiário, de modo a reivindicar do estado uma solução estatal estrutural para o conflito. Em contraposição a isso, os fazendeiros acionam o sistema de justiça e se movem para a arena judicial como

estratégia para a manutenção de suas propriedades, realizando um movimento que pode ser descrito como sendo o "Modelo Quadrangular de Enfrentamento no Conflito Territorial". Nesse modelo, o judiciário seria incorporado como novo quadrante do conflito, "sendo mobilizado pelos proprietários para substituir o órgão fundiário, em especial o Incra, na função de resolução do conflito territorial e, no limite, substituí-lo nas suas funções políticas no que se refere ao procedimento e à deliberação sobre a execução da política fundiária" (Escrivão Filho, 2017, p. 281).

Esse enfrentamento judicial provocou o movimento sem terra a refletir sobre suas estratégias e repertórios, com vistas a identificar possibilidades de sua incursão diante da justiça estatal. Variando em diferentes fases históricas, a advocacia popular associada ao movimento se deparou nas últimas quatro décadas com distintos desafios forjados pelas estratégias do movimento que, por seu turno, foram se desenvolvendo na medida das ameaças e oportunidades desenvolvidas no ambiente da luta pela terra no Brasil (Vedovatto, no prelo). Dado que a análise de cada uma dessas fases não comporta tempo e espaço para serem desenvolvidas neste texto, buscaremos identificar alguns elementos para montar e compreender o momento atual dessa paradoxal relação entre o movimento camponês e a justiça, e o novo repertório forjado neste ambiente. E a ADPF 828 representa um precedente emblemático para a análise.

Sensibilizado com os graves efeitos da Pandemia, e diante da potente campanha social, nas redes e institucional dos movimentos populares, no ambiente da ADPF 828 o STF admitiu, analisou e deferiu parcialmente os pedidos de uma ação de controle concentrado de constitucionalidade que relacionava o direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, com a proteção à saúde, prevista em seu artigo 196, havendo consenso na relativização do exercício dos direitos possessórios e de propriedade para proteção da vida de ocupantes.

Desde o deferimento da primeira medida liminar em junho de 2021, o STF acolheu e prorrogou os efeitos da decisão três vezes, atendendo parcialmente os pedidos do autor e das organizações que atuaram como amigos da corte, e impôs, em sua última decisão, a necessidade de construção de um "regime de transição" para retomada do cumprimento de ordens de despejo. As três principais deliberações finais, tomadas por maioria em 02/11/2022 foram no sentido de determinar que: (i) os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalassem comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas, de maneira gradual e escalonada; (ii) realizassem inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários como etapa prévia e necessária às ordens de

desocupação coletiva, com a participação dos diferentes atores do sistema de justiça e também dos órgãos responsáveis pela execução de políticas públicas; (iii) em casos de eventuais remoções administrativas, deveriam ser respeitados os procedimentos de ciência prévia de todos os ocupantes, fixação de prazo razoável para desocupação e garantia de abrigo para as pessoas removidas, vedando, em qualquer hipótese, a separação de membros familiares (Brasil, 2022a).

Ou seja, o STF reconheceu o caráter estruturante e complexo da demanda, e decidiu no sentido de que a solução estrutural para o problema dos conflitos possessórios coletivos passa, inexoravelmente, pela atuação de complexa rede institucional envolvendo os diferentes Poderes da República, em todos os âmbitos federativos, para viabilizar a efetivação de políticas públicas que enfrentem a questão de fundo que permeia todos esses processos possessórios coletivos.

No âmbito do Sistema de Justiça, apesar da Portaria 309 de 29/11/2021 do CNJ (Brasil, 2021b) criar um "Grupo de Trabalho destinado à Elaboração de Protocolo de Reintegração Digna de Posse", sem qualquer representação das organizações da sociedade civil, tal grupo elaborou uma Minuta de Resolução na qual sugeriu a criação, no âmbito de todos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, do "Grupo de Apoio à Solução Pacífica das Ações de Reintegração de Posse – GASPAR", com protocolos de tratamento de ações que envolviam despejos em áreas de moradia coletiva ou de áreas produtivas de populações em situação de vulnerabilidade (Brasil, 2022b). Dentre outras medidas previstas, estava o papel de mediação institucional em conflitos coletivos agrários e urbanos.

Após diversas críticas das organizações da sociedade civil de defesa dos direitos humanos - especialmente sobre a denominação originalmente proposta ser "Despejo Digno", e não "Moradia Digna" - em 28/04/2023, por meio da Portaria n. 113 (Brasil, 2021a), a Ministra Rosa Weber, na condição de presidente do CNJ, determinou a criação do "Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias".

Finalmente, após apreciação e aprovação pelo Plenário do CNJ, em 26/06/2023 foi publicada a Resolução 510 , que em âmbito nacional institui as diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis, e ainda regulamenta a criação das Comissões no âmbito do Judiciário para tratamento do assunto (Brasil, 2023). É neste atual quadro institucional que os conflitos possessórios coletivos estão sendo travados.

É verdade que a legislação processual civil assegura expressamente, pelo menos desde 2015, tratamento diferenciado às ações possessórias coletivas, instituindo critérios legais e tipologias próprias para sua diferenciação em relação aos conflitos individuais. Também é verdade que tal mudança legal não é fruto de vontade divina, mas da reivindicação e mobilização dos movimentos do campo e da cidade, e suas respectivas assessorias jurídicas no ambiente do processo legislativo de alteração do Código de Processo Civil (Lacerda; Escrivão Filho, 2013).

Se por um lado essa experiência denota a mobilização de um novo repertório de incidência e ação política para o movimento e para a advocacia popular, deslocando suas estratégias para o parlamento, de outro lado é possível afirmar que as respostas judiciais produzidas no ambiente dos conflitos fundiários ainda parecem ignorar por completo tal inovação legal.

Relatório Final de Pesquisa realizada pelo Instituto de Ensino e Pesquisa - Insper no âmbito do CNJ, denominado "Conflitos Fundiários Coletivos Urbanos e Rurais: Uma Visão das Ações Possessórias de Acordo com o Impacto do Novo Código Civil" (Insper, 2021), que analisou a atuação de seis Tribunais de Justiça e quatro Tribunais Regionais Federais, demonstra, no entanto, que apesar da mobilização social e as consequentes mudanças legais e institucionais, o Poder Judiciário não criou estruturas específicas adequadas para tratamento diferenciado aos processos coletivos fundiários. Assim pontua conclusão do estudo:

> O contexto fático é decisivo nas ações possessórias coletivas de bens imóveis: Características dos sujeitos coletivos que integram o processo são percebidas como fundamentais tanto para que a audiência de mediação seja realizada quanto para os argumentos utilizados pelos participantes da audiência. Isso significa que (i) movimentos sociais com grande poder de organização e articulação conseguem mobilizar mais recursos para a realização de audiências; ii) conflitos de grandes proporções, com grande visibilidade e atração midiática têm maiores chances de ser discutidos em audiências; e (iii) o contexto fático e político-social também altera os posicionamentos dos atores institucionais que participam das audiências bem como seus argumentos: atores estão mais dispostos a mediar e negociar em casos de grande exposição midiática e/ou muitos ocupantes. (...).
>
> Ainda que o Código de Processo Civil tenha criado instrumentos para que o conflito coletivo possa ser conhecido no âmbito do processo, os números, combinados com as entrevistas, mostram uma estrutura que blinda a ação processual das especificidades e exigências do conflito concreto, evitando, inclusive, o vocabulário de outros direitos mobilizados pelas coletividades e seus representantes. Essa blindagem acontece, de diferentes maneiras, da primeira instância ao Supremo Tribunal Federal. (Insper, 2021)

Esse era e continua sendo um enorme obstáculo para qualificar a formulação de políticas jurisdicionais de tratamento específico a estes conflitos, como viria a impôr a decisão da ADPF 828. Neste plano, salta o potencial de contribuição dos movimentos sociais, que "desvelam práticas, propõem agendas de modificação e se apresentam de diferentes formas" (Igreja; Rampin, 2021) em diferentes processos políticos e de litigância estratégica, e atuam no sentido de expansão "da liberdade consciente e conquistada no processo de criação de sociedades, na trajetória emancipatória do homem" (Sousa Junior, 2008).

No que diz respeito à mudança no tratamento judicial dos conflitos coletivos, desde muito antes e para além da celebrada decisão proferida pelo ministro Luís Roberto Barroso na ADPF 828, primeiro suspendendo os despejos durante a pandemia e depois determinando a instauração das comissões de conflitos fundiários em todos os tribunais do país, é preciso ressaltar a atuação da 'Campanha Despejo Zero'.

Catalisadora de uma ampla rede de mais de uma centena de entidades e movimentos difusos, porém articulados em todo país, a Campanha demonstrou "a força e o poder do campo popular e que a articulação em torno da defesa de direitos resiste e também cria, inova, pauta, tensiona e contribui para a redefinição da forma de tratamento dos conflitos fundiários no Brasil, com reflexos no poder judiciário, legislativo, executivo e na vida de milhares pessoas" (Franzoni; LABA, 2022, p. 08). Foi a partir dessa força social e popular, portanto, que o poder judiciário se viu não apenas provocado em sua inércia, mas sobretudo pressionado em sua função política e social a apresentar respostas mais efetivas para um problema que historicamente bate à sua porta, mas só a partir desta mobilização encontrou espaço para fazer germinar uma política de justiça com potencial de conferir tratamento adequado aos conflitos fundiários. Ainda há muito que avançar.

Passados mais de três anos desde a decisão na ADPF 828, e um ano desde a Resolução 510 do CNJ, as Comissões de Conflitos Fundiários dos Tribunais passaram a atuar diretamente nos casos de conflitos. Em contrapartida, os movimentos sociais vêm desenvolvendo estratégias para incidir na construção de procedimentos de mediação e diálogos com adequada consideração e respeito aos sujeitos coletivos envolvidos. A atuação junto a esses casos indica que ainda constitui um grande desafio criar protocolos adequados para realização das audiências, visitas técnicas e inspeções judiciais no âmbito de sua atuação, sobretudo considerando as variações das experiências regionais e institucionais no bojo do princípio da autonomia judicial, que historicamente serviu a uma prática de blindagem institucional. Nestes termos, cumpre ao Comitê Executivo Nacional

de Soluções Fundiárias do CNJ buscar conferir alguma uniformidade em âmbito nacional à atuação dos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, assim como dos juízes de primeira instância, junto ao tema.

Somente com o passar do tempo, e aprofundamento dos trabalhos sobre a atuação das comissões e desenvolvimento de mais pesquisas, poderemos dimensionar adequadamente os impactos que essa semente plantada na luta contra os despejos na pandemia vai promover em todo o sistema judicial. Ao estabelecer condicionantes mínimas para tratamento dos conflitos sociais por terra e moradia, nos quais a presença de órgãos do Poder Executivo responsáveis pela execução de políticas públicas é obrigatória, o pode judiciário acaba reconhecendo, primeiro através do STF e depois via CNJ, que o sistema de justiça não tem ferramentas suficientes para solucionar sozinho problemas de elevada intensidade política e social eclodidos em conflitos fundiários. No âmbito dos conflitos agrários, a presença e atuação do Incra torna-se central na resolução do problema, da mesma forma que nos conflitos urbanos as prefeituras municipais e os órgãos estaduais e federais responsáveis pela política urbana e habitacional.

Disso se extrai ao menos três conclusões em prisma indutivo, que se abrem a novas abordagens analíticas do fenômeno de encontro entre o movimento camponês e a função judicial. Em perspectiva operacional, a expansão semântica na noção de jurisdição, estendendo o repertório instrumental do processo estrutural a todo e qualquer conflito fundiário. Em perspectiva política e institucional, a expansão semântica na noção de justiça, reconhecendo que a autonomia e o controle judicial antes compõem que se sobrepõem ao sistema de instituições públicas e entidades sociais legitimadas e aptas a conferir soluções pacíficas e eficazes para os conflitos fundiários. E, finalmente, em perspectiva social, a expansão semântica da noção de conflito, deslocando-o de uma tradicional concepção positivista de antijuridicidade, para compreendê-lo como expressão da dialética social do direito, e portanto como recurso social de denúncia e mobilização do direito.

3 As nuances do conflito como experiência jurídica e judicial

Há mais de uma década, pesquisas vêm buscando tematizar os conflitos fundiários, desde o ponto de vista sócio jurídico e judicial, sob as lentes do que viria muito recentemente ser denominado no Brasil de litígio estrutural. No campo da sociologia da justiça, e sob o enfoque dos direitos humanos, buscou-se inspiração analítica no estudo de Cesar Garavito e Diana Franco (2010) sobre a sentença da Suprema Corte colombiana no caso dos desplazados internos, para

então compreender os conflitos fundiários de um modo jurídica e judicialmente novo, e projetar sobre eles novas formas de gestão judicial para solução do conflito.

Guardadas as proporções de escala, observaram que os conflitos fundiários no Brasil configuravam o que na Colômbia já se denominava por litígio estrutural em direitos humanos, que segundo os autores se caracterizam por (i) casos que afetam um número amplo de pessoas que alegam a violação do direito; (ii) constituem várias instituições e órgão públicos na responsabilidade, portanto, "como réus", pelas falhas sistemáticas das políticas públicas; e (iii) configuram processos judiciais nos quais a execução das decisões são complexas e envolve várias instituições e órgãos públicos atuando de forma coordenada para proteger 'toda a população do caso'" (Gravito; Franco, 2010).

Como já identificaram Felstiner, Abel e Sarat (1980), no processo de transformação das violações em disputas os agentes envolvidos avaliam constantemente os fatores positivos e negativos colocados à sua disposição no ambiente do conflito, para então selecionar a porta para a qual irão canalizar a disputa, conforme as melhores ou piores perspectivas para a proteção dos seus interesses. Isso sugere que no caso dos conflitos fundiários, os camponeses usualmente não encontram motivação suficiente para eleger o judiciário como instituição apta a proteger os seus direitos, como as condenações brasileiras nos casos "Escher vs Brasil", "Garibaldi vs Brasil" e "Tavares Pereira vs Brasil" junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos vieram demonstrar.

Mas isso não significa que os camponeses sem terra se situam à margem do Estado de Direito. Isso porque eles desenvolveram nos últimos 40 anos um repertório de ação e reivindicação de reforma agrária estritamente fundado na razão jurídica, e mais especificamente numa estratégia de controle social sobre o cumprimento dos requisitos legais do exercício do direito de propriedade. Não foram os sem terra que inventaram a lei, mas souberam muito bem aproveitá-la a seu favor.

Não cabe neste espaço repetir o debate sobre o modo sofisticado como o MST mobiliza o direito sem acionar a justiça, como também anota George Mészáros (2010), mas vale notar, em síntese, que a realização da ocupação como estratégia central de acesso à terra tem como pressuposto não o exercício da posse sobre o imóvel ocupado, mas a convocação do Estado, materializado no órgão de terras e mais precisamente no Incra, para fazer cumprir a autoridade da lei através da política de reforma agrária, mobilizando a desapropriação-sanção ante a verificação do descumprimento da função social da propriedade.

Emerge assim a demanda por um aprofundamento analítico para a compreensão dos conflitos fundiários associados à reforma agrária. Em termos sociais, Bernardo Mançano Fernandes (2010, p. 174) estima que aproximadamente 85% dos assentamentos da reforma agrária no país tiveram origem na ocupação de terras (2010, p. 174). Também Leonilde Medeiros (2002 e 2010) deposita analiticamente na mobilização social o fator histórico e preponderante para a reconfiguração das relações sociais no campo e o impulsionamento da política de reforma agrária na história do Brasil.

Como pode ser observado em suas ações e na literatura especializada, o impacto dos movimentos camponeses de luta pela terra advém em grande parte da centralidade da ocupação dentro de seu repertório de mobilização, negociação e diálogo social. Segundo Miguel Carter (2010), é a partir da ocupação que o movimento desenvolve o seu poderoso repertório de ativismo público, numa performance que mobiliza seguidores e forja a sua identidade, ao mesmo tempo que denuncia o descumprimento da lei, pressionando as autoridades estatais, e ainda formula seu argumento público em busca de apoio da sociedade, explicando os limites do sistema em meio às relações de poder por trás do conflito. Isso proporcionou ao movimento camponês no Brasil uma experiência diferente de mobilização legal, com uma característica especial: a capacidade de mobilizar o direito sem acionar a justiça (Escrivão Filho, 2017), o que em boa medida pode ser compreendido sob a ótica analítica da contribuição e impacto da sua assessoria jurídica na conformação da sua relação com o poder estatal, como relatam Stephen Meili (1998), Fábio de Sá e Silva (2010) e Flávia Carlet (2015).

Assim, percebe-se que não só o conflito, como diria Touraine (1989b), mas também o conflito fundado no argumento do direito, viria substituir o "sagrado" e o tradicional na reinvenção do social, como instrumento de ativação da consciência e mobilização social. Segundo McCann (2004), é interessante observar a forma complexa como o direito e o comportamento social se influenciam, para então compreender como os movimentos sociais decidem e utilizam o direito nas suas estratégias de mudança social.

Desde o Estatuto da Terra (Brasil, 1964), a lei estabelece que a função dos órgãos fundiários é fiscalizar o descumprimento da função social da propriedade, sob pena de desapropriação de terras improdutivas mediante pagamento de justa indenização, ou deslocamento de terras públicas, destinando-as para a reforma agrária através de um procedimento de jurisdição administrativa que desde a nova constituição é regido pelos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Com o advento da Constituição de 1988, a reforma agrária ganhou um capítulo próprio na ordem constitucional, condicionada à edição de leis complementares. A chamada "Constituição Cidadã" representou um período de grandes mobilizações e expectativas. Como afirmamos com Sousa Junior (2016, p. 101), neste período os movimentos sociais emergem no cenário brasileiro como atores coletivos que reivindicam a sua legitimidade para efetivamente participar do processo de deliberação política, e exercer a sua capacidade instituinte de direitos não apenas do ponto de vista semântico (como fonte de argumentos que ajudam a criar novas interpretações para velhas categorias) mas também do ponto de vista pragmático (como fonte de práticas que inspiram novas formas de operabilidade do fenômeno jurídico).

No entanto, no jogo constituinte boa parte das novas categorias jurídico-sociais ficaram adormecidas à espera de regulamentação legal. No que tange à questão agrária, na década de 1990 a legislação regulamentar viria a estabelecer uma série de detalhamentos e critérios jurídico-administrativos que na sua inoperabilidade se mostrariam tendentes à paralisia da política de reforma agrária, pela via judicial.

Ao analisar a regulamentação infraconstitucional dos direitos de propriedade e da reforma agrária, Antonio Maués observa que "a soma dos dispositivos constitucionais sobre a matéria e os poderes atribuídos ao Poder Judiciário fazem dele um ponto de veto que pode ser utilizado estrategicamente por setores interessados em manter a estrutura de distribuição de propriedades no país" (2022, p. 2010). Em meio aos diferentes processos que eclodiram na relação entre o Judiciário e a política desde a Constituição de 1988, intensificados na década seguinte, este episódio serve como uma boa representação do que Tobjörn Vallinder (1995) chamou de judicialização da política em meio ao fenômeno da expansão judicial no Brasil.

Apesar disso, o movimento camponês continuou a mobilizar a sua estratégia de ativismo público, provocando o confronto direto com os proprietários que alegam descumprir a função social da propriedade. Esta ação direta produz um efeito indireto de mobilização da organização agrária, pressionando-a a intervir, no sentido da execução da política agrária contra o proprietário.

Diante dessa situação, sob pressão do movimento camponês e do órgão agrário, o proprietário rural tende a utilizar estratégias para defender seus interesses, o que desencadeia duas situações geralmente complementares: a violência e o acionamento de vias judiciais. Assim, o judiciário é usualmente convocado como forma imediata de bloquear a luta social, por meio de ações de despejo e petições criminais.

O judiciário se manifesta nesse fenômeno de conflito fundiário sendo acionado pelos proprietários como forma de bloquear a ativação do órgão agrário pelo movimento camponês, e desintegrar a mobilização social por meio do despejo das famílias acampadas, muitas vezes com excesso de violência privada ou policial. Se a ocupação da terra está no centro da estratégia camponesa, a judicialização do conflito e da política agrária apresenta-se como estratégia central de defesa dos proprietários rurais. Alguns estudos empíricos ajudam a elucidar esse argumento.

Em investigação que aborda a questão da posse, a equipe de María Cristina Tárrega observou, ao analisar 95 ações em três estados diferentes, que em 4/5 (quatro quintos) dos casos a medida cautelar de reintegração da posse foi concedida sem sequer dar oportunidade de manifestação às famílias sem terra. Tudo isso em julgamentos onde "os critérios constitucionais substanciais pertinentes à função social da propriedade eram totalmente alheios (art. 186 da Constituição)" (et al 2012, p. 86). Encontramos resultados semelhantes com Sauer e Marés (2013) em um estudo qualitativo de quatro casos emblemáticos de conflitos fundiários no Brasil, em sua relação com o sistema de justiça. E também Mariana Trotta (Lerrer *et al*., 2012; Quintans, 2015) sugere o mesmo ao analisar ações de reintegração de posse no estado do Rio de Janeiro e também em estudo qualitativo sobre as varas especializadas agrárias em diferentes regiões do país.

Em outro estudo sobre advogados de movimentos camponeses realizado em 2012 foi revelado que os assuntos mais recorrentes em seu trabalho em relação aos conflitos agrários referiam-se a ações de despejo, criminalização do movimento e assassinatos de seus líderes, com participação reiterada no polo passivo das ações judiciais. Ao não encontrar relatos de estratégias proativas perante o sistema judicial, o estudo conclui que "a judicialização dos conflitos agrários rurais está mais próxima de um processo de criminalização da luta por direitos, do que de uma tendência de acesso à justiça" (Gediel *et al*., 2012, p. 66). Afinal, como ressaltam Rebecca Igreja e Talita Rampin (2021, p. 205), "não há 'justiça' ou seu 'acesso' em um sentido abstrato e deslocado; há experiências de justiça e seu acesso".

Para a literatura especializada na sociologia do conflito, na medida em que a cultura judicial não desenvolveu historicamente capacidade institucional e legitimidade social para lidar com conflitos que versem sobre direitos econômicos, sociais e culturais, a abertura da jurisdição para o diálogo institucional e intercultural entre a justiça, órgãos públicos e sociedade organizada se apresenta como condição de possibilidade para que a função judicial possa exercer com alguma legitimidade e consequente eficácia social a sua tarefa de apreciar e decidir sobre conflitos socioeconômicos, políticos e culturais postos à sua apreciação.

Assim, a adoção de medidas de jurisdição dialógica se apresenta como elemento potencial para revestir a atuação e a decisão judicial de maior efetividade e legitimidade em casos de elevada intensidade política e impacto socioeconômico e cultural, como os conflitos fundiários. A postura dialógica tem o potencial de proporcionar a concertação e integração das instituições implicadas no conflito, de modo a, por exemplo, evitar que eventual decisão judicial se imponha como mecanismo de substituição e bloqueio da execução da política de reforma agrária, no caso concreto.

4 Tematizando o acesso à justiça a partir dos conflitos fundiários

Diante dessa expectativa gerada a partir dos conflitos fundiários em torno da realização de uma jurisdição dialógica, que seja capaz de qualificar e reorientar o sistema de justiça para a realização da promessa constitucional de reforma agrária, emerge um reposicionamento necessário em relação ao próprio conceito de acesso à justiça.

Tradicionalmente, o acesso à justiça é compreendido como direito ou instrumento voltado para resolver ou garantir a resolução de conflitos intersubjetivos ocorridos no interior de Estados-nacionais modernos, e/ou viabilizar o ingresso e/ou a permanência dos sujeitos neles envolvidos nos esquemas formais constituídos para promover uma espécie de pacificação social.

Nesse sentido, se apresentou como inovadora a proposta teórico-analítica apresentada por Bryant Garth e Mauro Cappelletti na década de 1970, quando, lastreados em uma ampla pesquisa empírica desenvolvida em nível global, com foco na justiça civil, tiveram a oportunidade de identificar e refletir sobre aquilo que designaram ser um movimento global de construir alternativas ou possibilidades mais concretas de superação daqueles que então se apresentavam como obstáculos persistentes para que os indivíduos pudessem reivindicar os seus direitos ou resolver seus conflitos perante o Estado (Cappelletti; Garth, 1978, p.8).

Em seus estudos, vislumbraram, em síntese, três ordens de obstáculos para o acesso à justiça: os custos relacionados à judicialização (obstáculo de ordem financeira que inclui a dimensão das despesas geradas pelo acionamento judicial, seja para ingressar em juízo, seja para nele permanecer em litigância até a obtenção de um resultado - nem sempre útil - do sistema judicial), as possibilidades efetivas das partes acessarem o sistema formal de resolução de conflitos (incluindo, aqui, a aptidão ou as condições das partes, diante de uma lesão ou violação, não só a identificarem como, apropriadamente, proporem ou se defenderem de um

acionamento judicial relacionado) e as especificidades decorrentes de direitos ou conflitos difusos e coletivos (que demandam uma outra abordagem, inclusive procedimental, para adequadamente serem tutelados os interesses envolvidos).

Essa abordagem, que não pretendeu diagnosticar todos os obstáculos para o acesso à justiça e nem generalizar soluções identificadas, avança e até mesmo constitui um campo específico de investigação empírica, é geralmente desconectada por interpretações posteriores - e que escapam, como não poderia deixar de ser, aos próprios formuladores - de uma noção central, desde a qual é estruturada toda teoria das ondas renovatórias: a justiça social. Ali, orientada para a verificação das possibilidades de administração estatal dos conflitos individuais. "Sem dúvida, uma premissa básica será a de que a justiça social, tal como desejada por nossas sociedades modernas, pressupõe o acesso efetivo. [...] O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (Cappelletti; Garth, 1978, p. 8 e 12).

Ocorre que a questão agrária desafia, justamente, a realização da justiça social no contexto brasileiro. Porque a forma como essa sociedade foi e ainda é estruturada, conforme indicamos no primeiro item deste artigo, reverbera sobre como são as relações de justiça.

Em pesquisa relacionada ao tema, Rampin (2018, p. 117) analisa a insuficiência de uma abordagem superficialmente procedimental sobre o acesso à justiça, para dar conta da complexidade dos conflitos em uma sociedade de classes, que é marcada por profundas desigualdades, que se somam e se potencializam. Em especial, no caso brasileiro, em que a questão agrária marca todo processo de formação estatal, social e econômico, os conflitos precisam ser deslocados para a centralidade analítica, para que as temáticas mais superficiais relacionadas aos ritos e aos procedimentos não ocultem ou abafem a dimensão concreta causadora de lesões que se pretende atacar. Afinal, focar o acesso na arquitetura formal instituída no âmbito de um estado nacional para promover a dita pacificação dos conflitos, implica em excluir da análise a reflexão sobre os próprios fundamentos do sistema jurídico e judicial, assim como, dos elementos que caracterizam os conflitos e as violações persistentes nessa mesma sociedade e que poderiam servir como evidências reveladoras de sua causa, natureza e, consequentemente, objeto de verdadeira contenção mediada pelo estado.

Partindo da análise empírica sobre as experiências latino-americanas de reforma da justiça, Rampin (2018) verifica que sob a designação genérica de acesso à justiça são envidados esforços - e recursos financeiros - não para a promoção da justiça

social, mas sim para garantir a estabilidade das relações comerciais e financeiras e a segurança jurídica dos contratos privados e da propriedade privada.

Nesse quadrante, o acesso à justiça fica suscetível a ser capturado dentro de uma lógica do capital, mobilizável para justificar a estruturação de órgãos, instituições, institutos e procedimentos que, ao final, visam a manutenção daquilo que, justamente, está na base dos conflitos agrários: a propriedade privada, o descumprimento de sua função social, a concentração de terras, a superexploração do trabalho e uso legitimado da violência como mecanismo de controle.

Exemplos históricos disso são: a grilagem de terras (que pode passar pela chancela do judiciário, diante de situações em que títulos falsos são apresentados como se verdadeiros fossem), o descumprimento, pela propriedade, de sua função social (igualmente, podendo o judiciário exercer papel decisivo a respeito, não observando, por exemplo, os elementos necessários às possessórias diante de casos que lhes são levados à apreciação) e a criminalização da atuação de movimentos sociais populares que reivindicam atuação do estado mediante ações políticas (é o caso, por exemplo, do equivocado enquadramento de ocupações como invasões e, até mesmo, de organizações populares como ações ou articulações criminosas).

Os conflitos agrários, por suas próprias características - presença de sujeitos coletivos reivindicando interesses coletivos, emprego da violência por parte de atores privados que promovem a concentração de terras ilegítima e/ou ilegalmente por eles apropriadas, contexto de luta pelo acesso à terra e o persistente descumprimento de sua função social - se apresentam, então, como vetor que desafia as tradições judiciais e os seus inerentes instrumentais. Escapam, portanto, do paradigma individualista de sujeito de direito (que estrategicamente confunde a noção de sujeito de direito com as de pessoa física e jurídica), dos valores liberais (dentre os quais se encontram a autonomia da vontade e a igualdade formal) e dos interesses relacionados à garantia da propriedade privada e da segurança jurídica dos contratos.

Sendo assim, os conflitos agrários se apresentam com especificidades que demandam novos limites tanto analíticos como operacionais, para que o acesso à justiça, enquanto categoria de análise, dê conta de sua elevada intensidade e complexidade social.

Da análise das experiências contemporâneas de resolução de conflitos fundiários mediados pelo estado - de que são exemplos as já mencionadas Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias instituídas pelo CNJ, a antiga Ouvidoria Agrária Nacional e hoje Diretoria de

Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários, instituída no âmbito do MDA e a Câmara de Conciliação Agrária no âmbito do Incra - verificamos a emergência de novas possibilidades de serem abarcadas as práticas instituintes de direitos, tais como aquelas identificadas nas ações políticas dos movimentos camponeses. Nesses espaços, há a oportunidade de serem construídas novas estratégias de mediação capazes de observar o verdadeiro protagonismo dos movimentos camponeses para a efetivação da promessa constitucional de acesso à terra, ao trabalho e à dignidade.

Essa possibilidade de qualificar estruturas estatais advindas dos poderes executivo e judiciário, contudo, somente será realizada se a natureza dos conflitos agrários e dos sujeitos coletivos de direitos neles inseridos forem observados e considerados. Isso dependerá, também, da capacidade dessas novas estruturas funcionarem dentro de um novo paradigma dialógico, que inclusive questione a propriedade privada e a concentração de terras, e não se limite a conter a mobilização social e a negociar direitos que, na realidade, são inegociáveis.

E, aqui, vale resgatar a reflexão dialética acurada realizada por Roberto Lyra Filho na década de 1980 acerca do direito e da justiça, quando conclui que a justiça real está no processo histórico, de que também fazem parte a injustiça e o antidireito (Lyra Filho, 1995, p. 86). Para que esses novos mecanismos se desafiem a efetivar a justiça social, deverão se desafiar, também, a não reproduzirem a injustiça e o antidireito, e lançarem mão de novos procedimentos e práticas capazes de fazer cumprir, diante de cada conflito, a promessa constitucional da função social da propriedade.

Oitiva com participação de movimentos camponeses, fornecimento de garantias de proteção e de não violência aos sujeitos em luta, questionamento da propriedade habitualmente aceita de modo acrítico e desacompanhada da investigação da cadeia dominial e da verificação qualificada sobre o cumprimento de sua função social, disponibilização de programas e políticas públicas que viabilizem a manutenção de famílias acampadas e assentadas durante todo o período de mediação dos conflitos, realização de diligências in loco capaz de deslocarem os atores estatais para o espaço em que os conflitos ocorrem, abordagem multidisciplinar aos casos, são alguns exemplos de novas práticas disruptivas em relação aos violentos confrontos, reintegrações e despejos que habitualmente marcam os conflitos fundiários.

Desse modo, vemos, em diálogo com Wolkmer (2001), que vislumbra o monismo jurídico como projeto da modernidade liberal-capitalista, que a noção tradicional de acesso à justiça se apresenta como uma compreensão limitada que tolhe o seu

desenvolvimento enquanto categoria de análise capaz de contribuir para sistemas conceituais mais amplos e diversificados, necessários quando se trata de conflitos agrários e da práxis de justiça identificada na ação dos movimentos sociais que lutam pelo acesso à terra e pelo cumprimento de sua função social. Porém, é possível superá-la.

No que se refere aos conflitos fundiários judicializados, o desafio é ainda maior. Escrivão Filho (2017) destaca a necessidade de serem estudadas as trajetórias dos processos de emergência e de transformação das experiências lesivas, antes de se adentrar à dimensão de disputa judicial. "De fato, uma opção em contrário, focada tão somente na discussão jurídico normativa e na dimensão judicial, correria o risco de invisibilizar desigualdades que se constituem em elementos lesivos e motivadores do conflito, e desse modo potencializando-se em vantagens para uma das partes em disputa no interior da dinâmica do sistema de justiça. Usualmente, tais desigualdades sociais se convertem em vantagem judicial adicional para a parte litigante que elege o judiciário como instituição legítima, apta e eficaz para a garantia e proteção do seu direito, em face da disputa" (Escrivão Filho, 2017, p. 23).

Se antes da disputa judicial já existem conflitos - e, por diferentes razões, o quadro judicializado ou judicializável não corresponde à totalidade da sua complexidade - surge a necessidade de conhecê-los em todas as suas nuances e complexidade, para somente "então compreender o processo de sua transformação em disputa judicial, e os sentidos que nele se expressam" (Escrivão Filho, 2017, p. 23).

Como afirma José Geraldo de Sousa Junior, através dos conflitos agrários os movimentos camponeses tensionam e expandem as fronteitras do sistema de justiça, desafiando o paradigma individual-liberal vigente com sua identidade própria, camponesa, representando interesses que extrapolam a esfera privada e a noção deturpada do que é propriedade, para então mobilizar instrumentos que escapam dos procedimentos apreendidos na (de)forma(ação) jurídico-judicial, e finalmente traduzir aquele que seria o 'produto autêntico do direito' (Sousa Junior, 2002, p. 43).

Esses deslocamentos que os conflitos agrários promovem nos tradicionais alicerces do acesso à justiça, colocando em cena novos atores, práticas e interesses, acabam por alargá-lo e alçá-lo como um possível procedimento de tradução, que expressa "uma estratégia de mediação capaz de criar uma inteligibilidade mútua entre experiências possíveis e disponíveis para o reconhecimento de saberes, de culturas e de práticas sociais" na busca pela superação (e não a pacificação) dos conflitos (Sousa Junior, 2008, p. 6).

Referências

BIEL, Susana. *MST*: a construção do comum. São Paulo: Contracorrente, 2024.

BRASIL. *Lei nº 601*, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.504*, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4504-30-novembro-1964-377628-publicacaooriginal-67105-pl.html. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria nº 113*, de 28 de abril de 2021. Institui o Comitê Executivo Nacional de Soluções Fundiárias. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5064. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria nº 309*, de 29 de novembro de 2021. Institui Grupo de Trabalho destinado à elaboração de Protocolo de Reintegração Digna de Posse. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original1200572021120161a763f91ec3f.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Minuta de Resolução*. Determina a criação, no âmbito dos tribunais de justiça e regionais federais, do Grupo de Apoio à Solução Pacífica das Ações de Reintegrações de Posse – GASPAR, e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/06/2022-minuta-resolucao-gaspar-v2.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria nº 510*, de 26 de junho de 2023. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Acórdão ADPF 828*. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=76465804. Acesso em: 05 nov. 2024.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, n. 5, p. 05-31, nov. 1995.

CALDART, Roseli Salete. *Pedagogia do Movimento Sem Terra*: a escola é mais do que escola. Petrópolis: Vozes, 2000.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 1988.

CARLET, Flávia. Advocacia Popular: práticas jurídicas contra-hegemônicas no acesso ao direito e à justiça no Brasil. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 10, p. 377-411, 2015.

CARTER, Miguel. Origem e consolidação do MST no Rio Grande do Sul. *In*: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. Trad. Cristina Yamagami. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, p. 199-235.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Conflitos no campo Brasil 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

CUMMINGS, Scott L. Movement lawyers. *University of Illinois Law Review*, Chicago, n. 5, p. 1645-1732, 2017.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; FRIGO, Darci. A luta por direitos e a criminalização dos movimentos sociais: a qual Estado de Direito serve o sistema de justiça? *In*: CANUTO, Antonio (Org. et all). *Conflitos no campo Brasil 2009*. São Paulo: Expressão Popular, 2010, p. 119-126.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio. *Mobilização social do direito e expansão política da justiça*: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade de Brasília, 2017.

ESCRIVÃO FILHO, Antonio; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; VIEIRA, Renata Corrêa. O Direito Humano à Alimentação e à Nutrição Adequadas em tempos de expansão judicial. *In*: BURITY, Valéria; ESCRIVÃO FILHO, Antonio (Org. et all). *O Direito humano à alimentação e à nutrição adequadas*: enunciados jurídicos. Brasília: FIAN Brasil/O Direito Achado na Rua, 2021, p. 71-84.

FELSTINER, William L. F.; ABEL, Richard L.; SARAT, Austin. The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming. *Law & Society Review*, Cambridge, v. 15, p. 631-654, 1980.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Formação e territorialização do MST no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. Trad. Cristina Yamagami. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, p. 161-197.

FERNANDES, Florestan. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, Florestan. *A integração do negro na sociedade de classes*. 5. ed. São Paulo: Globo, 2008. v.1.

FRANZONI, Julia; LABA – Direito, Espaço & Política (FND –UFRJ) (Organizadores). *Gramática jurídica da Campanha Despejo Zero*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), 2022. Disponível em: https://www.campanhadespejozero.org. Acesso em: 22 nov. 2022.

GARAVITO, César Rodrígues; FRANCO, Diana Rodríguez. *Cortes y cambio social*: como la Corte Constitucional transformo el desplazamiento forzado em Colômbia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y sociedad, de Justicia, 2010.

GARGARELLA, Roberto. El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Buenos Aires, v. 14, n. 2, p. 1-32, dez. 2013.

GEDIEL, Antonio Perez; GORSDORF, Leandro; ESCRIVÃO FILHO, Antonio *et al*. *Mapa territorial, temático e instrumental da assessoria jurídica e advocacia popular no Brasil*. Belo Horizonte: CES/AL-UFMG, 2012.

IGREJA, Rebecca Lemos; RAMPIN, Talita Tatiana Dias. Acesso à justiça: um debate inacabado. *Suprema: revista de estudos constitucionais*, Brasília, v. 1, n. 2, p. 191-220, jul./dez. 2021.

INSPER. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais*: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

LACERDA, Marina; ESCRIVÃO FILHO, Antonio. Justiça caminha a passos lentos rumo aos direitos humanos. Judiciário. *Consultor Jurídico*, 20 de dezembro de 2013. Disponível em: https://www.conjur.com.br/2013-dez-20/justica-brasileira-caminhando-passos-lentos-rumo-aos-direitos-humanos/. Acesso em: 29 dez. 2024.

LACERDA, Rosane Freire. *Diferença não é incapacidade*: gênese e trajetória histórica da concepção da incapacidade indígena e sua insustentabilidade nos marcos do protagonismo dos povos indígenas e do texto constitucional de 1988. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade de Brasília, 2007. v.1.

LERRER, Débora; TROTTA, Mariana; CALDEIRA, Aline; VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Cláudia. *A questão agrária no judiciário brasileiro*: estudo comparativo entre o reconhecimento de territórios quilombolas e as desapropriações de terra para fins de reforma agrária nas varas agrárias federais. Belo Horizonte: FAFICH, 2012.

LYRA FILHO, Roberto. *O que é direito*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos, n. 62).

MAUÉS, Antonio. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 115, p. 191-224, 2022.

MCCANN, Michael. Law and social movements. *In*: SARAT, Austin (Ed.). *The blackwell companion to law and society*. Oxford: Blackwell Publishing, 2004. p. 506-522.

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. As dimensões da violência política no campo. In: SOUSA JÚNIOR, José G. *et al* (org). *Introdução crítica ao Direito Agrário.* Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002, p. 181-195. (Série O Direito Achado na Rua, v. 3).

MEDEIROS, Leonilde Sérvolo de. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e reforma agrária na segunda metade do século XX. *In*: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. Trad. Cristina Yamagami. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, p. 113-136.

MEILI, Stephen. Cause lawyers and social movements. a comparative perspective on democratic change in Argentina and Brazil. *In*: SARAT, Austin; SCHEINGOLD, Stuart (Eds.). *Cause lawyering*: political commitments and professional responsibilities. New York, Oxford: Oxford University Press, 1998., p. 487-522.

MESZAROS, George. O MST e o Estado de Direito no Brasil. *In*: CARTER, Miguel (Org.). *Combatendo a desigualdade social*: o MST e a reforma agrária no Brasil. Trad. Cristina Yamagami. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, p. 433-459.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA. *O MST e a memória*. 2. ed. São Paulo: MST, 2024. (Cadernos de Formação, 61).

OXFAM. *Terra, poder e desigualdade na América*. OXFAM, online, 2016. Disponível em: https://shorturl.at/fIusp. Acesso em: 05 nov. 2024.

OXFAM. *Menos de 1% das propriedades agrícolas é dona de quase metade da área rural brasileira*. 2019. Disponível em: https://shorturl.at/de66L. Acesso em: 05 nov. 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; LOPES, Aline; VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia. Varas agrárias no judiciário brasileiro: caminho para a democratização? *In*: ESCRIVÃO FILHO, Antonio (Org. et al). *Justiça e direitos humanos*: perspectivas para a democratização da justiça. Curitiba: Terra de Direitos e JusDh, 2015, p. 62-84.

RAMPIN, Talita Tatiana Dias. *Estudo sobre a reforma da justiça no Brasil e suas contribuições para uma análise geopolítica da justiça na América Latina*. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Universidade de Brasília, 2018.

SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos; ESCRIVÃO FILHO, Antonio (Coords). *Casos emblemáticos e experiências modelo de mediação*: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: CEJUS - Secretaria da Reforma do Judiciário/Ministério da Justiça, 2013.

SILVA, Alane Luiza da *et al*. (Coord.). *Na linha de frente*: violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil (2019 a 2022). Curitiba: Terra de Direitos; Justiça Global, 2023.

SÁ e SILVA, Fabio. "É possível, mas agora não": a democratização da justiça no cotidiano dos advogados populares. *In*: SÁ E SILVA, Fabio *et al*. *Estado, instituições e democracia*: democracia. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, v.2. s. 9, 2010.

SOUSA JUNIOR, José G. *et al* (org). *Introdução Crítica ao Direito Agrário*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2002. (Série O Direito Achado na Rua, v. 3).

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Por uma concepção alargada de Acesso à Justiça. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 10, n. 90, Ed. Esp., p.01-14, abr./maio, 2008.

SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. Uma concepção alargada de acesso e democratização da justiça. *In*: ESCRIVÃO FILHO, Antonio; FRIGO, Darci; MEDEIROS, Érica de Lula; PRIOSTE, Fernando Gallardo Vieira; PIVATO, Luciana Cristina Furquim. *Justiça e direitos humanos*: perspectivas para a democratização da justiça. Curitiba: Terra de Direitos, 2015. p. 19-25

TÁRREGA, Maria Cristina; MAIA, Cláudio; FERREIRA, Adgmar. *Observatório da atuação do poder judiciário nos conflitos agrários decorrentes de ocupações de terra por movimentos sociais nos Estados do Pará, Mato Grosso e Paraná (2003-2011)*. Goiânia-Belo Horizonte: FAFICH/Observatório da Justiça Brasileira-CES/AL, 2012.

THIOLLENT, Michel. *Metodologia da pesquisa-ação*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1986. (Coleção temas básicos de pesquisa-ação).

TRASPADINI, Roberta. Questão agrária e América Latina: breves aportes para um debate urgente. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 2018, p. 1694-1713.

TRASPADINI, Roberta. *Questão agrária, imperialismo e dependência na América Latina*: a trajetória do MST entre novas-velhas encruzilhadas. São Paulo: Lutas Anticapital, 2022.

TOURAINE, Alain. *América Latina*: política y sociedad. Trad. Mauro Armiño. Madrid: Espasa Calpe, 1989.

TOURAINE, Alain. Os novos conflitos sociais. *Lua Nova*, junho de 1989, n. 17, p. 05-18, São Paulo.

VALLINDER, Torbjörn. When the Courts go marching in. *In*: TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn (orgs.). *The global expansion of judicial power*. New York: New York University Press, 1995. p. 13-26.

VEDOVATTO, Diego. *Do barraco de lona à bolsa de valores*: três gerações de direitos em quatro décadas de MST no Brasil. Brasília: Programa de Pós-Graduação (Mestrado) em Direito da Universidade de Brasília, no prelo.

VIEIRA, Renata Carolina Corrêa; FILHO, Antonio Escrivão. O direito achado na rua e a relação 'direito e movimentos sociais' na teoria do direito brasileiro. *Direito UnB - Revista de Direito da Universidade de Brasília*, v. 6, n. 2, p. 67-92, 2022. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/revistadedireitounb/article/view/44789. Acesso em: 5 nov. 2024.

WOLKMER, Antônio Carlos. *Pluralismo jurídico*: fundamentos de uma nova cultura no Direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-omega, 2001. v. 52.

Sobre as autoras e os autores

Ayala Lindabeth Dias Ferreira
Pedagoga. Especialista em Educação do Campo pela Universidade Federal do Pará, Campus Marabá. Direção Nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Contribuições de autoria: Conceituação; Obtenção de financiamento; Investigação; Administração do projeto; Supervisão; Validação; Escrita – revisão e edição.

Diego Vedovatto
Advogado. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Membro da Direção Executiva do Setor de Direitos Humanos do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

Contribuições de autoria: Conceituação; Obtenção de financiamento; Investigação; Administração do projeto; Supervisão; Validação; Escrita – primeira redação

Talita Tatiana Dias Rampin
Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Doutora em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisadora do Grupo O Direito Achado na Rua.

Contribuições de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Antonio Sergio Escrivão Filho
Professor da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília. Doutor em Direito pela Universidade de Brasília. Pesquisador do Grupo O Direito Achado na Rua.

Contribuições de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Nota
O artigo reflete os trabalhos desenvolvidos pelas/os autores na coordenação do Projeto Formação Comunitária em Direitos Humanos, realizado com apoio do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania e em parceria com o Conselho Nacional de Direitos Humanos.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57533

dossiê

A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas

La acción de la Comisión de Soluciones de Conflictos Territoriales en el Estado de Goiás ante la lucha por la reforma agraria y la reacción conservadora desde las bases oligárquicas

The action of the Commission for Solutions to Land Conflicts in the State of Goiás in the face of the struggle for agrarian reform and the conservative reaction from oligarchic bases

Erika Macedo Moreira[1]
[1] Universidade Federal de Goiás, Cidade de Goiás, Goiás, Brasil. E-mail: erikamacedomoreira@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4500-0923.

Claudio Agatão Porto[2]
[2] Universidade Federal de Goiás, Cidade de Goiás, Goiás, Brasil. E-mail: claudioporto@id.uff.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-4734-8811.

Ueber Alves Souza[3]
[3] Universidade Federal de Jataí, Jataí, Goiás, Brasil. E-mail: ueberalves@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-2580-4836.

Ana Maria Motta Ribeiro[4]
[4] Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: an_motta@id.uff.br. ORCID: http://orcid.org/0000-0003-2761-3539.

Submetido em 15/03/2025
Aceito em 22/03/2025

Como citar este trabalho
MOREIRA, Erika Macedo; PORTO, Claudio Agatão; SOUZA, Ueber Alves; RIBEIRO, Ana Maria Motta. A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 601-632, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A atuação da Comissão de Soluções Fundiárias no Estado de Goiás diante da luta pela reforma agrária e da reação conservadora de bases oligárquicas

Resumo
O trabalho enfoca o enfrentamento da Campanha Despejo Zero para garantias e justiça social no período da pandemia. De outro lado, traz reflexões a partir da atuação na Comissão de Soluções de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Goiás (CSF/TJGO) no contexto da luta pela terra e da reação conservadora do *Caiadismo* no Estado de Goiás. Os dados dos conflitos no Campo da Comissão Pastoral da Terra de Goiás (CPT/Goiás), no período de 2021/2023 foram essenciais na compreensão da luta pela terra em Goiás. O funcionamento, a estrutura e experiência da CSF/TJGO demonstraram êxito para fortalecer a luta pela Reforma Agrária. Finalmente, a reação conservadora coloca novos desafios sobre a elaboração da lei e a disputa de seus sentidos em Goiás.
Palavras-chave
Comissão de Soluções de Conflitos Fundiários. Tribunal de Justiça de Goiás. Reforma Agrária. Oligarquias Rurais de Goiás. *Caiadismo*.

Resumen
El trabajo se centra en abordar la Campaña Cero Desalojos por garantías y justicia social durante la pandemia. Por otra parte, presenta reflexiones basadas en el trabajo de la Comisión de Soluciones de Conflictos Territoriales del Tribunal de Justicia de Goiás (CSF/TJGO) en el contexto de la lucha por la tierra y la reacción conservadora del *caiadismo* en el estado de Goiás. Los datos sobre conflictos en el ámbito de la Comisión Pastoral de Tierras de Goiás (CPT/Goiás) y la Campaña Nacional Cero Desalojos, durante el período 2021/2023, fueron esenciales para comprender la lucha por la tierra en Goiás. El funcionamiento, la estructura y la experiencia de la CSF/TJGO demostraron su éxito en el fortalecimiento de la lucha por la Reforma Agraria. Finalmente, la reacción conservadora plantea nuevos desafíos a la redacción de la ley y a la disputa sobre su significado en Goiás.
Palabras-clave
Comisión de Resolución de Conflictos de Tierras. Tribunal de Justicia de Goiás. Reforma Agraria. Oligarquías Rurales de Goiás. *Caiadismo*.

Abstract
The paper focuses on the Zero Evictions Campaign's efforts to ensure social justice and guarantees during the pandemic. On the other hand, it reflects on the work of the Land Conflict Resolution Commission of the Court of Justice of Goiás (CSF/TJGO) in the context of the struggle for land and the conservative reaction of *Caiadismo* in the State of Goiás. Data on conflicts in the countryside of the Pastoral Land Commission of Goiás (CPT/Goiás) and the National Zero Evictions Campaign, in the period 2021/2023, were essential in understanding the struggle for land in Goiás. The functioning, structure, and experience of the CSF/TJGO have proven successful in strengthening the struggle for Agrarian Reform. Finally, the conservative reaction poses new challenges to the drafting of the law and the dispute over its meaning in Goiás.
Keywords
Land Conflict Resolution Commission. Court of Justice of Goiás. Agrarian Reform. Rural Oligarchies of Goiás. *Caiadismo*.

Introdução

Diante do cenário de crescente vulnerabilidade social e dos conflitos fundiários agravados pela pandemia de COVID-19, nos anos de 2020 a 2022, a organização da sociedade civil tornou-se uma força determinante na defesa do direito à moradia e na preservação da vida de milhares de famílias em situação de risco. Em julho de 2020, a mobilização coletiva lançou a Campanha Despejo Zero, uma articulação nacional composta por mais de 100 organizações da sociedade civil, movimentos sociais e entidades de defesa dos direitos humanos. O objetivo era frear as remoções forçadas e os despejos no Brasil, que ameaçavam milhares de famílias durante um período de grave crise sanitária (Campanha Despejo Zero, 2021).

Essa organização popular se mostrou estratégica para constranger o Estado e impulsionar a criação de medidas legislativas em defesa do direito à moradia. Fruto dessa luta coletiva foi a aprovação da Lei nº 14.216/2021, conhecida durante sua tramitação como o "PL dos Despejos" (PL 827/2020), promulgada em 8 de outubro de 2021. A aprovação tardia do projeto pelo Congresso Nacional refletiu a postura negligente do Estado quanto à proteção das famílias, porém a pressão popular demonstrou-se essencial para a implementação de medidas que contivessem as inúmeras tentativas de despejos ocorridas ao longo da pandemia.

Apesar de prever a suspensão de processos de reintegração de posse e de medidas administrativas de desocupação durante a crise sanitária, a Lei Federal nº 14.216/2021 abrangeu apenas conflitos urbanos, deixando desprotegidas milhares de famílias rurais em situações igualmente vulneráveis. Esse tratamento desigual evidenciava a continuidade de uma política de proteção às grandes propriedades, ao mesmo tempo em que negligenciava o direito à terra, a ausência latente da necessidade da política de reforma agrária e à moradia digna no campo, ignorando um contexto de múltiplas tentativas de despejo dos acampamentos em áreas rurais.

Como resultado da mobilização de movimentos sociais e organizações populares, partidos do campo progressista também pressionaram o Supremo Tribunal Federal (STF) a adotar uma postura ativa contra os despejos e remoções. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, ajuizada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), representou uma resposta jurídica significativa no âmbito da proteção à moradia e da contenção dos despejos durante a pandemia.

A ADPF nº 828, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) em 3 de junho de 2021, marcou um ponto de inflexão na proteção de direitos em conflitos fundiários no Brasil. Instaurada em meio à pandemia de COVID-19, foi responsável por suspender as reintegrações de posse e os despejos em áreas rurais e urbanas, e promoveu uma abordagem inovadora para a mediação de conflitos coletivos fundiários, incentivando soluções fundamentadas na responsabilidade política e social das instituições envolvidas.

Essas ações evidenciaram a capacidade da mobilização social de influenciar o poder público a adotar políticas mais inclusivas e buscar justiça social efetiva, promovendo a segurança habitacional das populações vulneráveis e demandando um modelo de desenvolvimento que contemple o direito à moradia digna e à função social da propriedade.

O STF determinou um regime de transição para a retomada de imóveis objetos de conflitos fundiários coletivos, amparado em 3 determinações: 1) que *os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem as comissões de conflitos fundiários; 2) que sejam realizadas visitas técnicas e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária participação do Ministério Público e Defensoria Pública; 3) que qualquer medida administrativa do Estado voltada para a remoção coletiva deve ser comunicada, a comunidade atingida ouvida e com medidas para garantir a moradia digna.*

A partir da Resolução 510 do CNJ, as Comissões de Soluções Fundiárias foram instituídas nos Tribunais de Justiça Estaduais e Federais, funcionando como espaços de mediação e diálogo que evitam, sempre que possível, o uso da força policial em ações judiciais de despejo no caráter de liminar. Em Goiás, a primeira comissão foi instituída em 14 de agosto de 2023, a partir do Decreto Judiciário nº 2.811/2022. Este decreto que definia a Comissão de *Conflitos* Fundiários foi revogado, e a comissão reconstituída, com a nomenclatura alterada para Comissão de *Soluções* Fundiárias, a partir do Decreto Judiciário nº 3.137/2023.

Neste sentido, este texto pretende refletir sobre a trajetória de atuação da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Goiás (CSF/ TJGO), no contexto da luta pela terra e da reação conservadora do Caiadismo no Estado de Goiás. Assim, na primeira parte recorreremos ao diálogo com a história, a sociologia e a ciência política para refletir sobre as pistas e os indícios que apontam para a atualidade e a permanência das ações das oligarquias agrárias no Estado de Goiás. Conforme demonstraremos na segunda parte do texto, os dados do Caderno de Conflitos no Campo da Comissão Pastoral da Terra de Goiás (CPT/ Goiás) demonstram que no período de 2021/2023 houve um aumento significativo de conflitos no campo. Diante da materialidade política e jurídica, apresentamos os

aspectos funcionais e estruturais da atuação da CSF/TJGO, indicando aspectos quantitativos e trazendo o histórico do conflito coletivo da terra de dois casos de sucesso na atuação da CCF/TJGO: os territórios em disputa foram destinados à Reforma Agrária. Por fim, à guisa de conclusão e apontando para uma continuidade, um rápido panorama da reação conservadora no âmbito legislativo e judiciário, evidenciando o poder e atualidade das oligarquias agrárias contemporâneas no exercício de estabelecer a lei, mesmo que à margem da lei, para tentar criminalizar a luta social e estancar a Política de Reforma Agrária. Desta forma, ainda que restem muitos desafios à efetivação de procedimentos mais eficazes para garantir a justiça social e a destinação de terras para a reforma agrária, é possível afirmar por um lado que a atuação da CCF/TJGO nos conflitos coletivos pela terra tem ampliado a participação de instituições na efetivação de suas responsabilidades, o que fortalece a democracia e um poder judiciário mais próximo e sensível às realidades sociais. Por outro lado, fica evidente a reação conservadora do Caiadismo às conquistas de democratização da justiça e da reforma agrária, colocando novos desafios sobre a elaboração da lei e a disputa de seus sentidos no poder judiciário.

1 Breves notas sobre a atualidade e permanência das forças oligárquicas de Goiás

A usurpação das terras e das gentes para valermo-nos da expressão cunhada por Mares (2012) demarca o processo histórico de violência e racismo que estabeleceu o modelo de apropriação, uso e exploração das terras e riquezas do solo e do subsolo, desde o período colonial.

Apesar das inúmeras ofensivas de aculturação, genocídio e epistemicídio, ao longo desses 524 anos de ressignificações deste modelo – branco, heterossexual, patrimonialista e patriarcal – conforme nos ensina Castro-Gomez (2005), os povos indígenas, africanos escravizados em diáspora, comunidades tradicionais, campesinas resistiram e seguem a recriar estratégias para enfrentar as tentativas de dominação das oligarquias agrárias e do próprio Estado.

Para falar das oligarquias no Brasil e suas estratégias de dominação do Estado, na conversão do interesse privado em interesse público, recorremos aos estudos de Raymundo Faoro no intuito de evidenciar como a criação e desenvolvimento da função pública, desde a colônia, foi uma estratégia para domesticar e garantir a manutenção e reprodução dos interesses da corte real. O que ajuda a entender as bases fundantes e os valores que ficam incutidos no funcionalismo público brasileiro:

> O cargo público em sentindo amplo, a comissão do rei, transforma o titular em portador de autoridade. Confere-lhe a marca de nobreza, por um fenômeno e interpenetração inversa de valores. Como o emprego público era criado, ainda no século XVI, atributo de nobre de sangue ou cortesão criado nas dobras do manto real, o exercício do cargo infunde o acatamento aristocrático aos súditos. Para a investidura em muitas funções públicas era condição essencial que o candidato fosse "homem fidalgo, de limpo sangue", "homens bons" – embora na realidade esses caracteres foram muitas vezes ignorados. Os "homens bons" compreendiam num alargamento contínuo, além dos nobres linhagem, senhores de terras e engenhos, a burocracia civil e militar, com a continua agregação de burgueses comerciantes (Faoro, 2008, p. 202).

Portanto, esse imbricamento do público com o privado foi uma estratégia de cooptação utilizada e através do cargo público as classes sociais ingressaram no estamento, funcionando a um só tempo como instrumento de manutenção dos interesses/ privilégios e controle para as conquistas do soberano. Em especial, no sistema de justiça, é aí que encontramos as bases fundantes que impregnam os valores e as práticas que o quadro administrativo da colônia fez produzir: "A administração, a justiça, o controle fazendário assentam, em última análise, sobre a paz interna e a defesa, voltada contra o indígena e as agressões externas (Faoro, 2008, p. 219).

Em sentido mais contemporâneo, Florestan Fernandes (1976) utiliza o conceito de Estado autocrático, para no contexto da ditadura civil-empresarial-militar de 1964 pensar as relações estabelecidas entre elites, militares e Estado. Para o autor, as classes burguesas, num movimento de contra-revolução prolongado, procuraram compatibilizar "revolução nacional[2]" com o capitalismo dependente e subdesenvolvido e assim impor suas estratégias de dominação burguesa.

Estratégias essas que passam pela reabsorção das classes dominantes, a partir da expansão urbano-comercial, e posteriormente à industrialização, que sobretudo após a 1ª Guerra Mundial, ocorreu no Brasil.

Neste sentido, é importante considerar os usos da lei e a capacidade de instrumentalização dos aparatos jurídicos, pelas forças oligárquicas, sempre associadas ao capital internacional, que permitiram a continuidade/ avanço da produção capitalista no campo, desde a Lei de Terras de 1850, que instituiu a propriedade privada no Brasil; passando pela ditadura cívico-empresarial-militar, que acelerou o processo de industrialização, fechamento e mecanização dos campos e impôs a perseguição e extermínio da resistência camponesa e indígena - e, em tempos recentes, impõem uma série de projetos que apontam para a expansão das fronteiras agrícolas, como MATOPIBA e o Arco do Desmatamento.

No Estado de Goiás, localizado na região Centro-Oeste do Brasil, essa oligarquia tem nome. Está pautada no coronelismo (que atua pelo mandonismo e pela concentração fundiária) e constitui o campo burocrático e político do Estado (Sá, 1974; Leal, 2013). Sua força e atuação perdura por longos anos desde a criação das Capitania de Goiás (apartada de São Paulo) depois Província de Goiás (ano 1822) e com os processos modernizantes, a partir da transferência da capital para Goiânia, nos idos de 1950.

A historiadora Ana Lúcia da Silva (2001, p. 198), avaliando as transmutações da chamada "revolução de 30" atesta a permanência das forças oligárquicas no estado de Goiás, tendo momentos de predominância da família Bulhões (1889-1912), Caiados (1912-1930) e com a intervenção de Pedro Ludovico Teixeira a ascensão e sobreposição de forças oligárquicas do sul e sudoeste de Goiás (Catalão, Jataí, Santa Rita, Rio Verde, etc.).

Numa dimensão de aparente inovação, novas forças do sul e do sudeste do Estado ocupam o poder a partir de 1930, mantendo uma base agrária de fazendeiros, profissionais liberais que personificaram um processo de modernização. Tendo à frente o *ludoviquismo*, a transferência da capital[1] e aproximações para o reenquadramento de Goiás com a realidade nacional, nitidamente para uma inserção capitalista, proporcionados pela "marcha para o oeste", a frente de expansão e frente pioneira[2], modelados a partir da influência do Getúlio Vargas na busca pelo "real" Brasil e a identidade nacional.

A partir dos anos de 1950, com a construção da Estrada de Ferro Goyaz, o estado de Goiás passa a se inserir no projeto de expansão capitalista no campo, como um núcleo agroexportador nacional, que segue fortalecido pelos impactos da revolução verde de 1960, o milagre econômico de 1970, a expansão da soja, do

1 "Desta forma, a construção de Goiânia e a transferência da capital podem ser vistas sob alguns aspectos que passamos a enumerar: primeiro, como uma estratégia de poder de Pedro Ludovico – representante dos interesses dos grupos oligárquicos do Sul e Sudoeste -, que tinha na mudança da capital uma forma de consolidar seu poder político, uma vez que, de 1930 a 1937, no Brasil, tudo era provisório; segundo, Goiânia, mais que uma capital para Goiás, era uma capital para o Sul e o Sudoeste, à medida que permitiria uma maior inserção de Goiás na economia de mercado; em terceiro lugar, uma nova capital seria de suma importância para o processo de acumulação capitalista no Estado; por fim, Goiânia representaria a consolidação da frente pioneira na região, servindo de trampolim para a conquista e a viabilização capitalista da Amazônia. Tudo isso foi feito em nome do progresso, ou seja, da visão burguesa do progresso (Chaul, 1999, p. 164/165)."

2 "[...] a frente de expansão se integra na economia de mercado de dois modos: pela absorção do excedente demográfico, que não pode ser contido dentro da fronteira econômica, e pela produção de excedentes, que se realizam como mercadoria na economia de mercado. [...] o que caracteriza a frente de expansão é justamente esse uso privado das terras devolutas, em que estas não assumem a equivalência de mercadoria. Por isso, a figura central da frente de expansão é a do ocupante ou posseiro" (Martins, 1975, p. 46).

milho, das commodities e do gado. E mais recentemente, pelo retorno a exploração minerária. A alternância de forças oligárquicas de natureza agrária se demonstra evidente pois o alicerce nas bases do latifúndio e na economia da agricultura imanta uma composição marcante para Goiás e todo Centro-Oeste (Mato Grosso e Mato Grosso do Sul), enquanto características constantes para a conjuntura política e econômica.

Nesse cenário da economia agrária, passando entre a mineração, pecuária e agricultura, é inevitável a necessidade de lançar olhos na presença política das oligarquias agrárias de várias dimensões, porém, destacando um traço de permanência ao logo da historiografia goiana da presença de grupos familiares, principalmente, pelo o rearranjo de forças a partir da eleição de Ronaldo Caiado para o governo do estado por dois períodos consecutivos (Caiado I – 2018/2022; Caiado II – 2022/2026), imprimindo derrotas aos grupos marconistas que permaneceram 20 (vinte) anos no principal cargo do estado (2008-2018).

As constatações que tocam as reflexões têm alicerce na presença e influência do *caiadismo* desde a segunda metade do século 19, ressaltando, apenas o período de exceção Vargas/Ludovico (1930-1945):

> Com exceção do consulado de Vargas/ Ludovico (1930-1945) - quando foi relegada no ostracismo - a família Caiado esteve no primeiro plano da política em Goiás desde o patriarca Antônio José Caiado, seguindo-se seu filho Torquato, o neto *Tóto*, bisnetos e agora o trineto, Ronaldo Caiado. Essa presença ininterrupta não é fato isolado em nosso país: os Andrada remontam aos irmãos José Bonifácio e Antônio Carlos, preeminentes no Império. E continuam na política em Minas Gerais – assim como os Melo Franco e os Maciel; os Cavalcanti e os Arraes, em Pernambuco; os Collor de Melo e os Calheiros, em Alagoas; os Cunha Lima e os Pessoa, na Paraíba; os Luz e os Bornhausen em Santa Catarina; os Portela e os Paranaguá, no Piauí etc. Em Goiás temos os Alves de Castro, os Fleury, os Bueno, os Almeida, os Velasco, os Vilela etc. Nos Estados Unidos – paradigma da democracia liberal – os Roosevelt, os Bush, os Kennedy (dentre outros) integram o cenário eleitoral por décadas (Freitas, 2009, p. 75).

No período pós Estado Novo e democrático (1945-1964) figuras políticas do *caiadismo* se fazem presentes no cenário estadual (Elcival Ramos Caiado) e federal (Emival Ramos Caiado)[3], este atuante na mudança da capital federal para o

[3] Emival Ramos Caiado foi deputado federal entre 1955 e 1971 e senador entre 1971 e 1974; Elcival Ramos Caiado foi deputado federal entre 1975 e 1979; Leonino Di Ramos Caiado foi governador de Goiás entre 1971 e 1975; Brasílio Ramos Caiado foi várias vezes deputado federal (1971-1975, 1979 e 1981-1987); e Ibsen de Castro foi deputado federal entre 1983 e 1987; Sérgio Ramos Caiado foi deputado estadual várias vezes (1975-1979, 1979-1983 e 1983-1987).

Planalto Central. Durante o regime militar, a eleição pela Assembleia Legislativa do Estado de Leonino Caiado para o governo de Goiás (1971/ 1975).

Nos anos 80, compondo essa engrenagem, destaca-se o nome de Ronaldo Caiado, o potentado que emerge como coordenador de uma rebeldia contra a estrutura patronal rural tradicional, capitaneando um processo a favor do direito de defesa da terra sob domínio privado de grandes fazendeiros pela força e independente da LEI. A conjuntura consignada após a emergência do *Movimento dos Sem Terra* anunciava novos arranjos de classe e no campo dos trabalhadores, quando ocorre uma tensão entre frações de classe envolvendo crítica e deslocamento da luta por fora do sindicalismo rural da Confederação Nacional dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares (CONTAG).

De modo intenso, as disputas que acabaram desembocando na Constituinte de 1988, vem mostrar novas formas de ação e de agência no interior da luta de classes. Os trabalhadores transformam a pauta de direitos dos assalariados (foco principal da CONTAG) numa agenda de ocupações planejadas de terras em situação questionável de propriedade, estrategicamente reveladas, pelo não cumprimento da função social prevista na Carta Magna.

Na outra parte as tensões, a oligarquia agrária, reunia seus pares por região e articulava suas relações interpessoais e proximidade com funcionários do estado e do sistema judicial, construindo uma rede de grandes fazendeiros apoiados por força militar oficial ou privada em novas bases, distintas do modelo de *jagunçagem*, criando um sistema consorciado de defesa armada contra os *sem terra*.

Promovem leilões para juntar fundos, através de matança de bois cedidos para a "causa" e organizando churrascos de base organizacional e doutrinária onde estabelecem um novo modo de ação, pela violência direta e consorciada, articulada por todo o País, sem renunciar à ação patronal anterior e formando as bases de uma organização lobista no Congresso na metodologia das "bancadas", com forte apoio das mídias que controla, para ampliar a falsa noção de vandalismo do movimento social organizado.

Assim, surge a *União Democrática Ruralista* - UDR, cujas estratégias de ação passam a ser ativadas como violência letal e/ou parcial, em geral com requintes de crueldade, minuciosamente estabelecidos como lição pedagógica, acerca do imenso e supostamente insuperável poder dominante, independente da legalidade.

Pretendemos afirmar nesse artigo, que esse conjunto de ações reconhecidamente conduzidos pelo sistema oligárquico rural que se perpetua em cadeia familiar deve

receber destaque para a demonstração do pragmatismo goiano, que pode ser lido como "viril" e arrojado no âmbito das relações de dominação. Coloca Goiás num patamar de ação de combate proativo, em que pese conservador, num paradigma de poder autoritário eficaz impedindo contestações na sua trama, quando a ausência de limites de dominação demonstra-se necessário para essa classe que não tem nenhum moralismo ou ética para o uso da violência. Pretendemos afirmar que temos em Goiás e no *caiadismo,* um exemplar importante embutindo a violência, o abuso de poder e a promiscuidade anti republicana nos aparelhos e organismos e Estado, como método de ação classista colonial em grande instância. Assumimos esse amálgama de características como relevante, para se poder entender o movimento oligárquico rural em geral dentro de sua condição de ambiguidade e sua primazia ao mesmo tempo em que excepcionalidade. Desta forma, as combinações de atitude se enlaçam ou se alternam, dependendo de conjunturas ou de contextos, mas repetindo regiamente seu movimento de mando no interesse antinacional e privado, avesso a qualquer forma de resistência ou ação coletiva, contestação de qualidade democrática ou nacional em geral.

Certamente, Goiás pode ser pensado – pelos estudos de conflito - como um experimento histórico da terratenentes que reproduzem, a nosso ver um forte legado nacional para desvendar o objeto de nossa escolha. Como pensar mediação de conflitos dentro da estrutura judiciária sem levar em conta a naturalização, mesmo que escondida, do que resolvemos chamar de *caiadismo* enquanto uma estratégia de não realização de projetos de interesse coletivo em nosso país?

Na continuidade dos interesses históricos surge protagonizando a criação da União Democrática Ruralista – UDR (1987), com intervenção direta na composição do parlamento brasileiro responsável pela Assembleia Nacional Constituinte (ANC) e pela elaboração da nova constituição federal, formatando uma grande articulação dos interesses agraristas e dos latifundiários, notadamente contrários a reforma agrária.

É membro assíduo com participação da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA) que é denominada de Bancada Ruralista, atuando nas pautas envolvendo o setor rural e realizando enfrentamentos diversos com articulações contrárias a PEC do trabalho escravo, nos questionamentos aos movimentos sociais do campo como foi na participação na Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) sobre a Reforma Agrária e Urbana, na Ação Direta de Inconstitucionalidade contra o Decreto 4.887/2003 (decreto Quilombola), bem assim, fez parte das composições

parlamentares pelo impedimento da presidenta Dilma Roussef[4], chamado de Golpe parlamentar que determinou o impeachment naquela ocasião.

Essa síntese marca, uma atuação de Ronaldo Caiado, notadamente pela atuação na UDR e na representação dos interesses dos latifundiários, tendo ocupado por longos períodos a cadeira do Congresso Nacional[5] enquanto deputado federal (05 mandatos entre 1991 a 2015), senado federal (2015-2019) e, atualmente o segundo mandato no Governo de Goiás, frise-se com atuação preponderante junto ao chamado "centrão", com filiações no PSD (Partido Social Democrata), PFL (Partido da Frente Liberal), DEM (Democratas) e União (União Brasil).

Este breve resgate histórico evidência que o Caiado, portanto, é uma representação autêntica das elites dominantes, sobretudo associada numa vertente específica dessa fração dominante que são as oligarquias agrárias, com atuação permanente para a defesa dos setores rurais com elevação das pautas envolvidas com a agricultura, pecuária e mineração. E confirma a tese de Florestan Fernandes no sentido de demonstrar que não houve uma crise do poder oligárquico, diante das transformações econômicas e políticas que marcaram a trajetória da formação brasileira. Foi a penetração do capitalismo no campo e o novo estilo de associação das oligarquias nacionais com o capital financeiro internacional, que garantiu desenvolvimento econômico e a prevalência do capitalismo dependente e subdesenvolvido.

4 Ronaldo Caiado (DEM), senador e líder dos Democratas apoiou o impeachment da presidente Dilma Roussef. Foi questionado, entretanto, que por razões muito mais evidenciadas de crimes de corrupção votou contrariamente ao impeachment de Fernando Collor. Destaque do jornal "Extra", 11-05-2016, com o título: "Em 92, Caiado votou contra o impeachment de Collor: Assalto à presidência". A reprodução do discurso de Ronaldo Caiado (então Deputado Federal pelo PFL/Go) recolhido de notas taquigráficas disponíveis no site da Câmara assim replicam o voto de contrariedade ao impeachment de Fernando Collor: "Quero dizer à toda a Nação que não compartilharei desta farsa. Se Deus quiser, o setor rural, o interior do Brasil vai levantar-se contra isso e dizer que queremos uma assepsia total e não essa meia assepsia, que, no fundo, significa exatamente um assalto à Presidência da República. Terminando, quero declarar o meu voto contra o impeachment". No pronunciamento de voto pelo impeachment de Dilma Rousseff, ano 2016, Ronaldo Caiado (Senador pelo DEM/Go), representante do setor rural, declarou total apoio ao impedimento da presidenta defendo veementemente a saída, atacando a política econômica "o verdadeiro golpe é o desemprego. O PT assinou o AI-5 mais danoso ao país". Acesso: https://extra.globo.com/noticias/brasil/em-92-caiado-votou-contra-impeachment-de-collor-assalto-presidencia-19279472.html. acesso: 27-11-2024

5 Mandatos (na Câmara dos Deputados): Deputado(a) Federal - (Congresso Revisor), 1991-1995, GO, PSD, Dt. Posse: 01/02/1991; Deputado(a) Federal - 1999-2003, GO, PFL, Dt. Posse: 01/02/1999; Deputado(a) Federal – 2003-2007, GO, PFL, Dt. Posse: 01/02/2003; Deputado(a) Federal – 2007-2011, GO, PFL, Dt. Posse: 01/02/2007; Deputado(a) Federal - 2011-2015, GO, DEM, Dt. Posse: 01/02/2011.
Mandatos Externos: Senador(a), GO, Partido: DEM, Período: 2015 a 2019; Governador(a), GO, Partido: DEM, Período: 2018 a 2023; Governador(a), GO, Partido: UNIÃO, Período: 2023.

A imposição deste modelo conservador de desenvolvimento – pautado na violência, grilagem, usurpação e "legalização das ilegalidades" é a fonte dos conflitos agrários, conforme veremos a diante.

2 A luta pela terra no estado de Goiás durante o período pandêmico (2020/2023)

A seguir, apresentamos um rápido panorama do contexto atual da luta pela terra em Goiás (2020/2023), utilizando como fonte as publicações da Comissão Pastoral da Terra (CPT) Nacional e da CPT de Goiás, bem como os dados primários sistematizados para o Caderno Conflito no Campo do ano de 2020, que foram gentilmente concedidos pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno da CPT. Os dados são alarmantes e evidenciam a expansão das modalidades de conflitos.

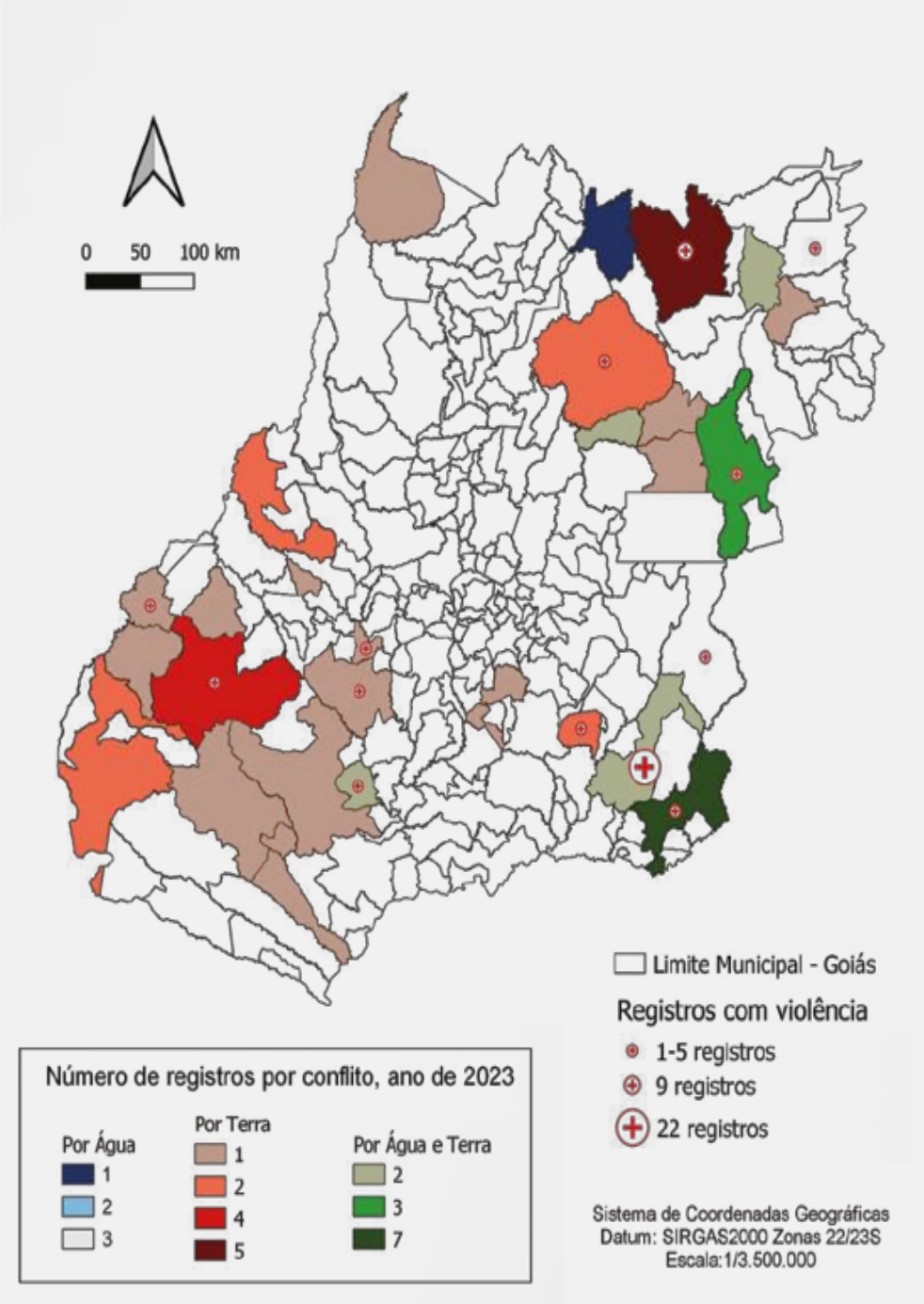
Os conflitos no campo estão organizados por eixos temáticos. São eles: Conflitos por Terra, Conflitos por Água, Conflitos Trabalhista, Violências contra pessoas; Manifestações de Luta; Acampamentos; Ocupações; e Violências contra a Ocupação e a Posse. De acordo com o Mapa 1, podemos verificar a distribuição espacial dos registros dos conflitos por Terra, pela Água e de violência contra a pessoa em Goiás no ano de 2023.

De acordo com a publicação *Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, do ano de 2023* (CPT/ Goiás, 2023), considerando o total de registros de ocorrências de conflitos em todo o Brasil e em Goiás, entre 2022 e 2023, o Estado de Goiás protagonizou um aumento significativo de conflitos, conforme Imagem 1.

Foram 167 ocorrências registradas, sendo 140 delas relacionadas ao conflito por terra, o que inclui diversas formas de violência contra a ocupação e a posse da terra e revela também as respostas conservadoras do Governo Estadual, sob a gestão de Ronaldo Ramos Caiado, eleito em 2018 e reeleito em 2022.

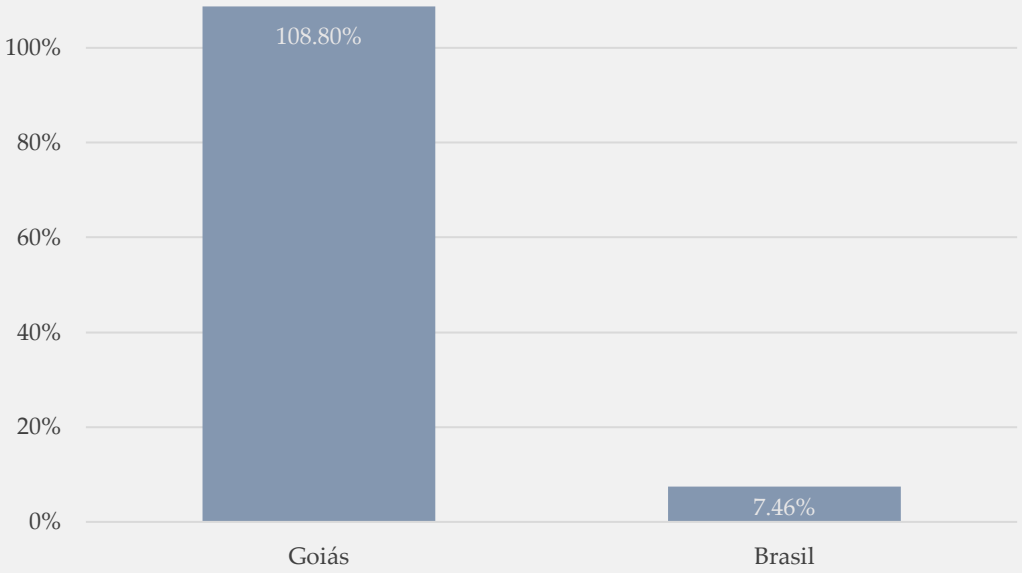
Na Imagem 2, considerando a série histórica de conflitos por terra, é possível constatar um movimento ascendente, a partir dos anos 2020, considerando a última fase da expansão da fronteira agrícola do latifúndio, do agronegócio e da mineração no estado, intensificada pelo investimento autoritário do governo estadual na sua política contrarreforma agrária.

Mapa 1 - Conflitos por Terra, pela Água e registros de Violência contra a pessoa em Goiás



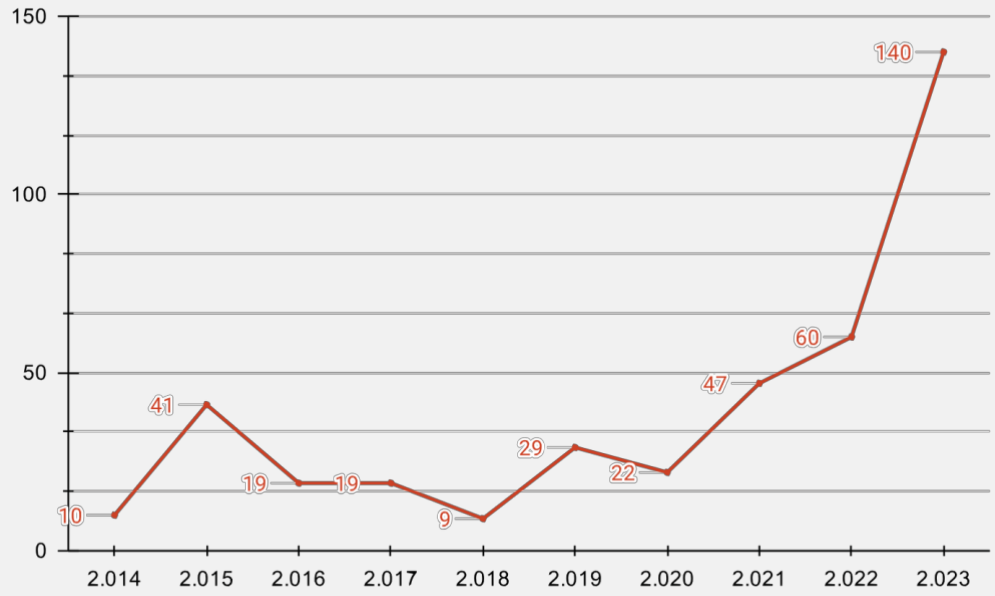
Fonte: Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, do ano de 2023

Imagem 1 - Aumento percentual no número de conflitos registrados no Brasil e em Goiás – série histórica 2014/ 2024



Fonte: Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, do ano de 2023

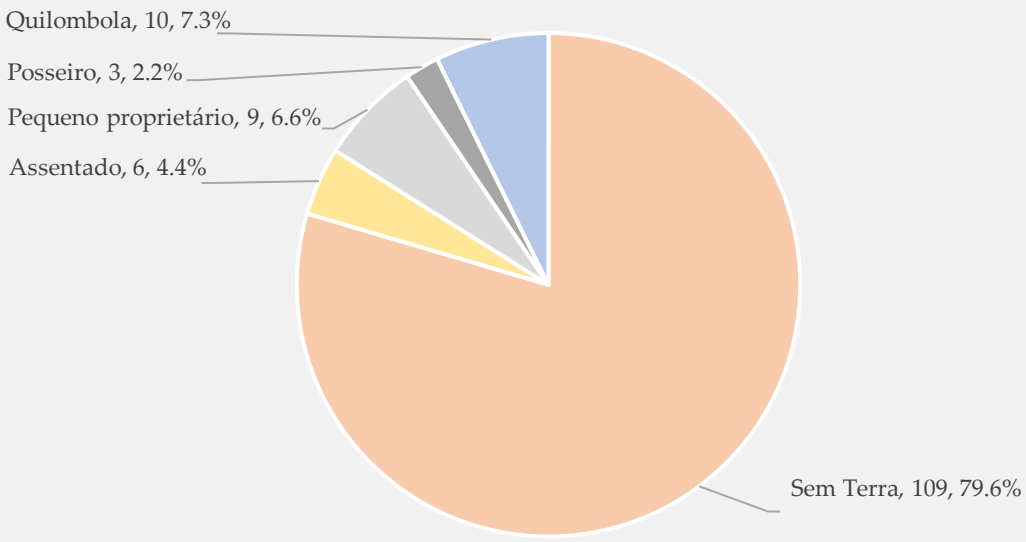
Imagem 2 - Ocorrência de Conflitos por terra – Série Histórica 2014/ 2023



Fonte: Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, do ano de 2023

De acordo com a CPT/ GO, este total de 140 conflitos atingiu 3.887 famílias, em 42 comunidades rurais. As vítimas da violência contra a ocupação e posse em Goiás foram assentados, pequenos proprietários, posseiros, quilombolas e sem terra, conforme imagem a seguir:

Imagem 3 - Vítimas da violência contra a ocupação e posse em Goiás – 2023



Fonte: Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, do ano de 2023

Conforme podemos ver, a categoria Sem Terra, ou seja, famílias que estão em luta reivindicando o acesso e a permanência na terra através da Reforma Agrária, constituem as principais vítimas da violência no campo. Nesse sentido, questiona-se a relação deste aumento das violências com os novos marcos legais instituídos pelo governo estadual que criminalizam a luta pela terra e permitem a ação direta da polícia militar, conforme veremos adiante.

Analisando os dados, podemos identificar diferentes formas de violência contra a ocupação e a posse da terra, conforme tabela a seguir:

Tabela 1 - Análise histórica das formas de violência contra a ocupação e a posse

Formas de Violência Contra Ocupação e a Posse				
Tipo de Ação	2020	2021	2022	2023
Ameaça de despejo judicial	7	7	3	4
Ameaça de expulsão	3	2	2	12
Contaminação por agrotóxico	0	5	5	5
Desmatamento ilegal	3	3	11	11
Despejo judicial	2	0	-	-
Destruição de Casa	2	0	2	2
Destruição de pertences	2	4	4	4
Destruição de roçados	1	2	4	4
Expulsão	1	0	3	1
Grilagem	1	6	7	7
Impedimento de acesso a áreas de uso coletivo	0	1	-	-
Incêndio	2	2	3	3
Invasão	5	6	18	41
Omissão/Conivência	0	9	6	6
Pistolagem	0	1	19	92
Violações nas condições de existência	0	8	5	5

Fonte: Dados do CEDOC/ 2020 e Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, 2021, 2022 e 2023

O crescimento exponencial de casos de pistolagem e de invasões, associados a outras formas de intimidação, violência, ameaças, desmatamento ilegal, destruição de casas, entre outras, evidencia um modelo repressor que associa forças policiais do Estado de Goiás com agentes privados contratados por fazendeiros, num contexto de avanço da articulação nacional miliciana do *Invasão Zero*. Conforme podemos verificar pela imagem abaixo, são os fazendeiros, e o Governo do Estado, os maiores causadores de violência contra a ocupação e a posse da terra em Goiás. Juntas, as duas categorias são responsáveis por 80,30% dos casos de conflitos por terra. Importa evidenciar que na metodologia da CPT, o termo invasão

corresponde aos ataques aos territórios onde vivem comunidades/ famílias vítimas de conflito.

Os dados destacam a incidência do Governo Federal, que em 2021 chegou a protagonizar 09 conflitos e de Mineradora Internacional 07 casos. Além de grande arrendatário, governo municipal, mineradora e político, como causadores de conflitos. A análise da série histórica do conflito confirma o protagonismo dos fazendeiros e do governo do estado nas causas de violência contra a ocupação e a posse da terra e aponta para a presença do setor do minerário no uso da violência para garantir sua expansão no estado.

Tabela 2 - Análise histórica dos causadores das formas de violência contra a ocupação e a posse

	2020	2021	2022	2023
Fazendeiro	3	16	29	59
Governo estadual	2	6	1	51
Empresário	3	2	-	7
Grileiro	-	7	3	7
Governo Federal	2	9	2	3
Mineradora Internacional	2	2	7	3
Grande Arrendatário	-	2	3	2
Governo Municipal	-	-	5	1
Madeireiro	-	-	3	1
Mineradora	1	2	1	1
Político	2	-	-	1
Sem informações	3	-	-	1

Fonte: Dados do CEDOC/ 2020 e Conflitos no Campo. Análise dos dados registrados em Goiás, 2021, 2022 e 2023

Desta forma, os dados nos revelam uma ofensiva, pela violência, do agro-mineronegócio, em expansão e constante articulação com o governo no Estado de Goiás e com as milícias do campo, no contexto de avanço da articulação nacional miliciana do *Invasão Zero*, do neodesenvolvimentismo e neoextrativismo. São os fazendeiros, os grileiros e os empresários, associados ao capital transnacional, através do setor minerário em franca expansão no estado, os causadores do aumento das formas de violência contra a ocupação e a posse.

Diante da materialidade concreta, política e social que demarca a relação entre os conflitos fundiários e o direito, que nos interessa refletir sobre o papel da CSF/TJGO buscando entender sua estrutura de composição e funcionamento diante dos conflitos fundiários coletivos – sendo forçoso reconhecer que, além de não termos tido nenhum despejo judicial no período analisado, sua atuação contribuiu para importantes conquistas, conforme veremos a seguir.

3 A Comissão de Soluções de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Goiás (CSF/TJGO)

Neste tópico vãos apresentar aspectos estruturais do funcionamento da CSF/TJGO, desde sua constituição, aos princípios, normas e identificação de casos. Inicialmente foi constituída como Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de Goiás, no dia 11 de novembro de 2022, através do decreto judiciário nº 2.811/ 2022, assinada pelo então Presidente, Desembargador Carlos Alberto França e composta por:

Desembargador Anderson Máximo de Holanda	Presidente
Dr. Reinaldo de Oliveira Dutra	Juiz Auxiliar da Presidência;
Dr. Leonys Lopes Campos Da Silva	Juiz de Direito e Coordenador do Núcleo Permanente de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos e Cidadania – NUPEMEC
Dr. Eduardo Tavares do Reis	Juiz de Direito e titular da Vara única da Comarca de Varjão
Dr. Divino Pinheiro Lemes	Diretor Judiciário Tribunal de Justiça do Estado de Goiás - TJGO
Dr. Márcio Lopes Toledo	Promotor de Justiça, integrante Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição – NUPIA
Dr. Marco Túlio Félix Rosa	Defensor Público do Estado de Goiás e Coordenador do Núcleo Especializado de Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de Goiás
Dr. Thales José Jayme	Advogado e Vice-Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás - OAB-GO

Fonte: Decreto judiciário nº 2.811/ 2022, disponível em

Dessa primeira formação, três aspectos chamam a atenção: 1) a ausência da representação de gênero, uma vez que nenhuma mulher foi indicada, 2) o nome da Comissão, associado a dimensão do conflito e não solução, e 3) a possibilidade de incorporar membros externos a estrutura da magistratura, como Promotoria de Justiça, Defensoria Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil. Para além das indagações sobre o processo de escolha e recrutamento dos membros, questão que permanece em aberto até os dias atuais.

Posteriormente foi editado novo Decreto Judiciário nº 580/2023, revogando os termos do decreto anterior, mas mantendo os nomes e acrescentando dois novos membros, a comissão passou a funcionar com 10 membros. Novamente todas as pessoas nomeadas são do gênero masculino:

Dr. Ricardo Silveira Dourado	2° Juiz Auxiliar da Corregedoria-Geral da Justiça
Dr. Pedro Paulo Gandra Torres	Defensor Regional de Direitos Humanos de Goiás da Defensoria Pública da União

Em 10 de Maio de 2023, o Decreto Judiciário nº º 1.615/2023 é emitido para acrescentar os seguintes membros:

Dr. André Reis Lacerda	Juiz de Direito, titular da 10ª Vara Criminal dos crimes punidos com reclusão e detenção da Comarca de Goiânia
Dr. Eduardo Alvares De Oliveira	Juiz de Direito, titular da 3ª Vara Criminal (crimes em geral) da Comarca de Rio Verde
Dr. Fábio Vinícius Gorni Borsato	Juiz de Direito, titular da 3ª Vara Cível, Família e Sucessões da Comarca de Goiânia
Dr. Fernando Augusto Chacha De Rezende	Juiz de Direito, titular da Vara Judicial da Comarca de Alexânia
Dr. Romério do Carmo Cordeiro	Juiz de Direito, titular da 27ª Vara Cível da Comarca de Goiânia
Dr. Rodrigo de Melo Brustolin	Juiz de Direito, titular do 2º Juizado da Infância e da Juventude das causas infracionais questões adm. afins da Comarca de Goiânia
Dr. Társio Ricardo De Oliveira Freitas	Juiz de Direito, titular da 2ª Vara de Família e Sucessões da Comarca de Aparecida de Goiânia

Em 08 de agosto de 2023 é publicado o decreto 3.137/2023, que, em observância a e em observância à Resolução CNJ n.º 510, de 26 de junho de 2023, altera o nome para Comissão de Soluções Fundiárias e mantêm como membros efetivos da Comissão apenas os Magistrados Estaduais. Assim, a CSF passa a ser constituída por 12 membros, excluídos: Divino Pinheiro Lemes (Diretor do TJ GO), Dr. Pedro

Paulo Gandra Torres (Defensoria Pública da União/ DPU), Dr. Thales José Jayme (Ordem dos Advogados do Brasil/ OAB), Dr. Marco Túlio Félix Rosa (Defensoria Pública do Estado/ DPE) e o Dr. Márcio Lopes Toledo (Ministério Público/ MP).

Apesar de não haver nenhum decreto judiciário publicizando a nova composição da Comissão (e menos ainda a publicização de critérios para a definição de sua composição), o sítio do TJ/GO[6] apresenta um outro desenho institucional sobre os membros da Comissão. Mantem alguns nomes e insere ao menos 05 juízas mulheres:

1. Desembargador Anderson Máximo de Holanda	Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
2. Dra. Adriana Maria dos Santos Queiroz de Oliveira	Juíza de Direito da 1ª Vara Cível da Infância, Juventude e Família da Comarca de Quirinópolis
3. Dra. Cibelle Karoline Pacheco	Juíza de Direito da Vara das Fazendas Públicas Estaduais da Comarca de Catalão
4. Dra. Soraya Fagury Brito	2ª Juíza de Direito Auxiliar da Corregedoria-Geral de Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
5. Dra. Lívia Vaz da Silva	Juíza de Direito da 1ª Vara Cível, Criminal e da Infância e Juventude da Comarca de Goiatuba
6. Dr. Eduardo Álvares de Oliveira	Juiz de Direito da 1ª Vara Criminal da Comarca de Aparecida de Goiânia
7. Dr. Eduardo Tavares dos Reis	Juiz de Direito da 3ª Vara de Família e Sucessões da Comarca de Aparecida de Goiânia
8. Dr. Fábio Vinícius Gorni Borsato	Juiz de Direito da 11ª Vara Criminal dos Crimes Punidos e Reclusão da Comarca de Goiânia
9. Dr. Fernando Augusto Chacha de Rezende	Juiz de Direito da Vara Única da Comarca de Alexânia
10. Dr. Reinaldo de Oliveira Dutra	Juiz de Direito Auxiliar da Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

[6] Membros da Comissão de Soluções Fundiárias - CSF/TJGO. Disponível em https://www.tjgo.jus.br/index.php/comissoes-comites/comissoes/comissao-de-conflitos-fundiarios. Visitado em 10/03/2025.

11. Dra. Mariúccia Benício Soares Miguel	Juíza de Direito da 7ª Vara da Fazenda Pública Estadual da comarca de Goiânia
12. Dr. Társio Ricardo de Oliveira Freitas	Juiz de Direito da 8ª Vara Cível da Comarca de Goiânia
13. Dr. Vôlnei Silva Fraissat	Juiz de Direito da 1ª Vara Cível, Família, Sucessões e da Infância e Juventude da Comarca de Goianésia
14. Dr. Thiago Inácio de Oliveira	Juiz de Direito da 2ª Vara Cível da Comarca de Senador Canedo.

Fonte: Membros da CSF[7]

Além dos membros regulamentados, a CSF/TJGO vem adotando uma prática importante, convidando outros atores do poder executivo, responsáveis pela implementação das políticas públicas, e organizações da sociedade civil para participar de suas atividades, atores esses que vem contribuindo significativamente na busca de soluções para a resolução de conflitos fundiários. Esses convites ocorrem tanto para reuniões de mediação quanto nas visitas técnicas. Entre os convidados estão a Comissão Pastoral da Terra (CPT) Regional Goiás, a Campanha Despejo Zero, o Comitê de Direitos Humanos e representantes de movimentos sociais.

Esse modelo de mediação dialogada inaugura um novo paradigma no tratamento das demandas fundiárias, e representa um marco importante para a busca da integração da visão de justiça social com a função social da propriedade, em detrimento a concepção cristalizada pelo judiciário de perpetuação e manutenção da propriedade privada.

Recentemente, em 11 de fevereiro de 2025, foi anunciada a posse do Desembargador Paulo Cesar Alves das Neves para a Presidência da CSF/ TJGO e, também, para a coordenação do recém núcleo Fundiário do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC), inaugurado em setembro de 2024.

A estrutura de funcionamento, orientações gerais da atuação e fluxos de demandas, atendem a três importantes documentos, assinados e publicizados pelo então Presidente da CSF/ TJGO, no dia 09 de agosto de 2023[8]: *Regimento Interno*

[7] Disponível em https://www.tjgo.jus.br/index.php/comissoes-comites/comissoes/comissao-de-conflitos-fundiarios, visitado em 10/03/2025.

[8] Disponível em https://www.tjgo.jus.br/index.php/comissoes-comites/comissoes/comissao-de-conflitos-fundiarios. Visitado em 10/03/2025.

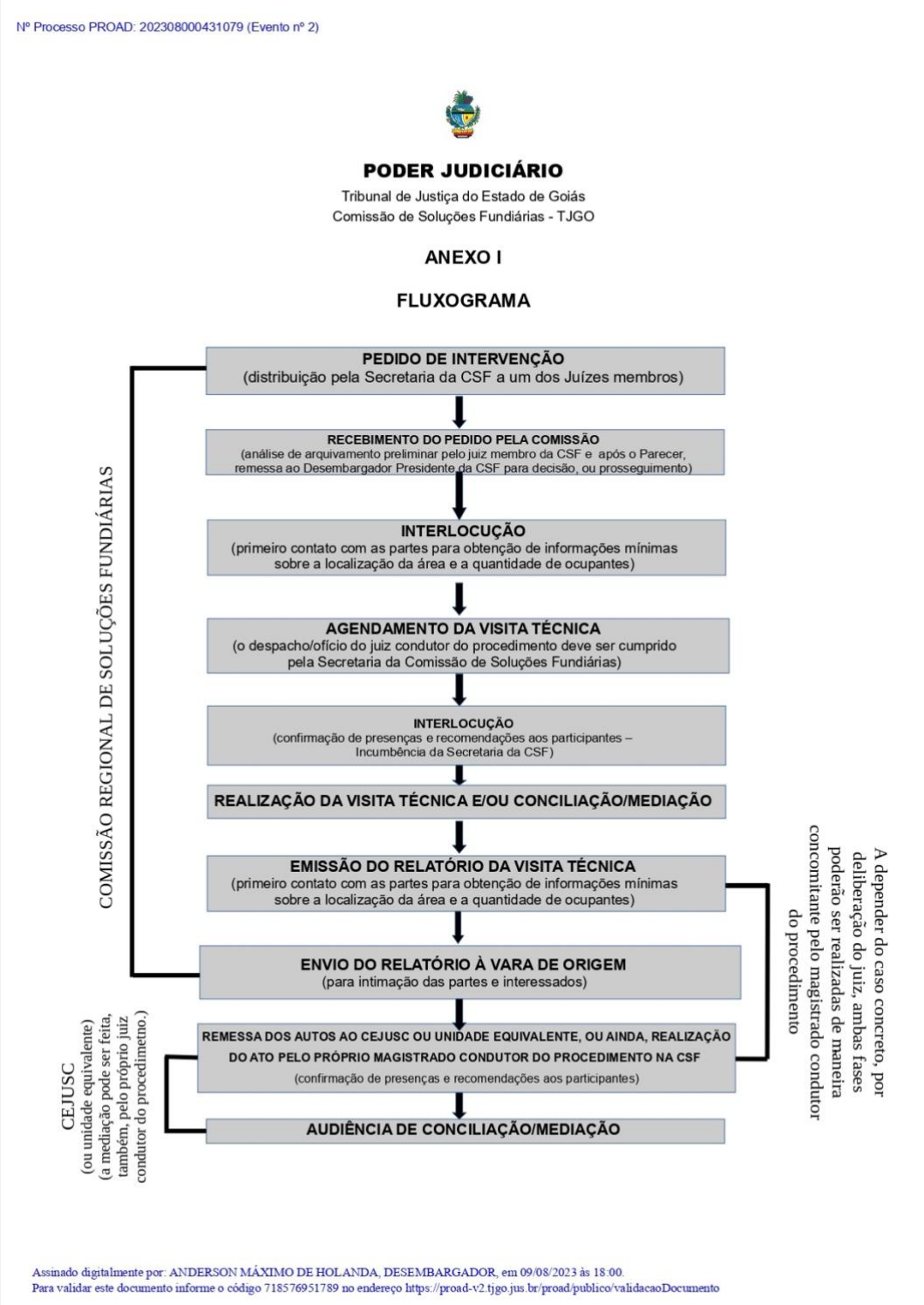
(objetivos e procedimentos da CSF/ TJGO), *Recomendação* (documento com orientações gerais para as visitas técnicas) e *Nota Técnica* (voltada para procedimentos administrativos e jurisdicionais no adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva).

O *Regimento Interno* está dividido em 06 partes: Disposições Iniciais, Atribuições, Processamento dos Expedientes, Visita Técnica, Recursos e Disposições Finais.

Apesar do inciso I, do artigo 3º estabelecer como atribuição primeira da CSF/ TJGO, a possibilidade de formular diretrizes para o cumprimento de mandados de reintegração de posse coletivos, apontando para uma perspectiva reduzida de "humanização de despejos", fica explícito pelos demais dispositivos que sua missão vai além, devendo atuar na busca consensual de soluções para as questões fundiárias coletivas, pautada nos princípios que orientam os mecanismos consensuais de resolução de conflito e buscando, de forma ativa, o envolvimento e responsabilidade das demais órgãos e instituições responsáveis pela garantia dos direitos fundamentais das pessoas envolvidas. Na seguinte página, reproduzimos o fluxograma do processamento da demanda, conforme anexo I do *Regimento Interno* da CSF/TJGO.

Outro aspecto bastante interessante do *Regimento Interno*, e que é ratificado pelo documento de *Recomendação,* está associado a diferenciação entre Inspeção Judicial e Visita Técnica. Enquanto a primeira é meio de prova, com o objetivo de esclarecer ao juiz fato que seja relevante para a tomada de decisão (regulado pelo art. 481 do código Processo Civil (CPC), a segunda busca conhecer a área do litígio e as vulnerabilidades envolvidas.

Nesse sentido, o roteiro proposto no anexo II do regimento, evidencia a preocupação com a identificação do perfil socioeconômico das pessoas afetadas, a presença dos serviços públicos essenciais, as condições das moradias, a presença de grupos vulneráveis (mulheres, puérperas, gestante, idosa, crianças, pessoa com deficiência, etc).


Nº Processo PROAD: 202308000431079 (Evento nº 2)

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

ANEXO I

FLUXOGRAMA

Assinado digitalmente por: ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA, DESEMBARGADOR, em 09/08/2023 às 18:00.
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento

Conforme o documento de *Recomendação*[9], a visita técnica é meio para constituir um diálogo equilibrado entre as partes e a pessoa magistrada, que na figura de

[9] Disponível em https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/sge/comissoes/ConflitosFundiarios/ITEM_NOTA_TECNICA_CSF_TJGO.pdf. Visitado em 10/03/2025.

mediadora, busca estabelecer "um vínculo de confiança entre os envolvidos, elo indispensável para iniciar e dar prosseguimento a eventual tentativa de solução conciliatória da relação processual". A visita técnica permite a vivência, ampliando o exercício dos 05 sentidos da pessoa magistrada que irá conduzir a mediação para a busca de uma solução mais justa e equilibrada entre as partes. Pela escuta ativa, atenção e respeito, recomenda aos participantes da visita técnica:

> a) evitar postura ostensiva, perguntas sensíveis e expressões que podem soar como pejorativas, bem como conversas paralelas, ocorrências que comprometem a construção do diálogo e confiança, a fim de atender o objetivo da visita técnica; b) compreender eventual apreensão e dúvida dos ocupantes, que poderão criar eventuais resistências, as quais, de forma gradativa e no decorrer da visita técnica, serão naturalmente superadas pelo magistrado condutor; c) o primeiro contato com os moradores será realizado pelo magistrado condutor e sua equipe, sendo oportunizado aos demais participantes que igualmente façam suas observações e formulem perguntas à comunidade local; d) para evitar tumulto, recomenda-se que cada participante/órgão seja representado por no máximo três representantes; e) considerando que as ocupações, em regra, estão localizadas em regiões não asfaltadas e/ou com passagem irregular, sugere-se a utilização de calçado adequado, de preferência sem salto; f) antes de fazer registros fotográficos, certificar-se de que o magistrado que conduz a visita já informou os moradores da sua finalidade; g) evitar a entrada de grupo muito grande de pessoas nas casas dos moradores.

A busca pela justiça social e garantia de direitos aos setores vulnerabilizados fica ainda mais reforçada, diante da *Nota Técnica* que estabelece diretrizes para tratamento dos conflitos fundiários de natureza coletiva e reconhece outros direitos, como a moradia e a dignidade da pessoa humana como direitos fundamentais, para além da propriedade. Afirma o documento:

> É necessário ponderar quais serão as implicações das medidas a serem adotadas pelo Judiciário e, em vista disso, ante todo o contexto humano e socioambiental envolvido, sejam adotadas ações proporcionais e adequadas, de modo a minimizar o impacto socioeconômico e garantir, ao máximo, os direitos fundamentais das pessoas envolvidas.

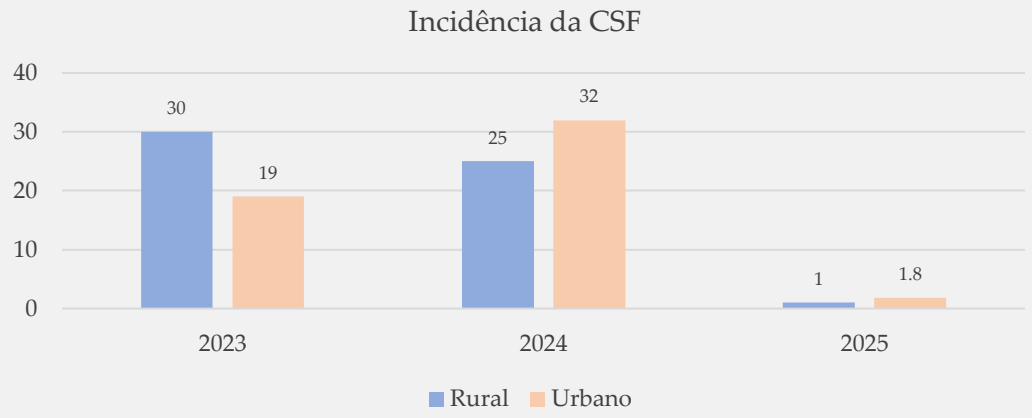
Com o objetivo de sugerir procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários coletivos, bem como apresentar a Comissão de Soluções Fundiárias e o CEJUSC como instrumentos de auxílio nesse processo, a *Nota Técnica* estabelece como necessária fundamentação: 1. Identificação da ação possessória coletiva, II. Caracterização da coletividade que figura no polo passivo ou no polo ativo da ação, III. 3. Citação da parte ré, IV. Identificação de grupos vulneráveis (crianças, idosos, pessoas com deficiência, gestantes e outros), V. Necessidade de identificação do conflito social de fundo, VI. Intimações obrigatórias nas ações possessórias coletivas, VII. Cautela no uso de

determinadas expressões, VIII. Comissão de Soluções Fundiárias. CEJUSC Fundiário, IX. Condução do processo e preparação do ambiente para diálogo, X. Alternativas à reintegração de posse.

Caso haja execução de ordem de reintegração, em sede liminar ou em cumprimento de sentença, será precedida, sempre que possível, da adoção das seguintes providências:

> 1) designação de audiência pública ou reunião preparatória, com a presença dos ocupantes e/ou seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, Prefeito/Procuradoria do Município, órgãos de assistência social, movimentos sociais, associações de moradores, Oficial de Justiça, Polícia Civil, Polícia Militar, Secretarias de Estado, entre outros. 2) cadastramento prévio e obrigatório das famílias pelo Estado ou Município, além do encaminhamento para programas sociais de habitação. 3) realocação das famílias em espaço previamente designado pelo Estado ou Município. 4) elaboração de cronograma para a desocupação voluntária, mediante o estabelecimento de prazos razoáveis. 5) colocação de placas no local, além de tapumes ou muros nas frações de área já desocupadas, para evitar a chegada de novos ocupantes. 6) no caso de conflitos agrários, verificar a existência de plantações, lavouras e animais, para que se possa viabilizar cronograma de retirada das famílias para depois da colheita ou alienação. 7) no caso de se identificar a presença de animais domésticos como cães e gatos ou outros de companhia, garantir o respeito à sua condição de ser senciente e que, sempre que possível, seja garantido que os animais possam acompanhar seus tutores e núcleos familiares na remoção. Se necessário, deve o juiz solicitar o apoio do órgão municipal responsável pelo controle de zoonoses e de política de controle populacional de cães e gatos, sendo vedado o sacrifício voluntário de animais saudáveis como forma de controle populacional ou eliminação. 8) no dia da desocupação, serão disponibilizados caminhões de mudança e ônibus para o transporte das famílias e seus pertences pelo Município e/ou pela parte autora.

De acordo com os dados gerais disponíveis no sítio, atualmente existem 128 processos abertos, envolvendo 52 municípios. Os processos abrangem tanto áreas rurais quanto urbanas, conforme gráfico abaixo:



Fonte: Controle de Processos[10].

No ano de 2023 houve uma maior incidência da CSF/ TJGO nos conflitos rurais, refletindo a luta pela reforma agrária, diante da histórica concentração de terras e da demanda represada por efetivação da política de reforma agrária. Ainda que os dados indiquem que esta não é uma peculiaridade do espaço agrário visto a alta incidência da CSF/ TJGO nos conflitos fundiários coletivos urbanos, é preciso considerar ainda as dimensões territoriais e o número de pessoas envolvidas. De acordo com os dados, as 7.142 de pessoas afetadas pelos conflitos fundiários, destas, 80% estão no meio rural e 20% no urbano.

No âmbito das ações da CSF/TJGO foram realizadas as atividades de reuniões, visitas técnicas e audiências de mediação, conforme indicado abaixo:

	2023	2024	2025
Reunião	28	38	3
Visita Técnica	12	10	4
Mediação	07	10	-

Fonte: Controle de Processos[11].

Os conflitos estão distribuídos regionalmente, com o Centro e o Leste do estado concentrando, respectivamente, 43 e 20 casos, enquanto outras regiões, como o Norte e o Noroeste, apresentam números menores. Essa distribuição reflete diferentes contextos de uso e posse da terra, sobretudo os conflitos que envolvem

[10] Informações disponíveis no sítio https://www.tjgo.jus.br/index.php/comissoes-comites/comissoes/comissao-de-conflitos-fundiarios

[11] Informações disponíveis no sítio https://www.tjgo.jus.br/index.php/comissoes-comites/comissoes/comissao-de-conflitos-fundiarios

a luta pela terra e a efetivação da política de reforma agrária, que variam conforme a densidade populacional, características econômicas e concentração fundiária.

A carga de processos é dividida entre 13 magistrados, cada um gerenciando entre 5 e 7 processos. Esse equilíbrio indica uma tentativa de distribuição justa, embora o volume por magistrado ainda represente um desafio, especialmente em regiões com maior concentração de conflitos.

Neste sentido, trazemos abaixo o relato de dois casos de sucesso da atuação da CSF/TJGO, considerando que as duas áreas em conflito foram destinadas para a Política de Reforma Agrária: uma mediante decreto desapropriatório e outro na modalidade de compra e venda. Ambas as áreas são vinculadas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

A trajetória de luta e organização do Assentamento Popular Dom Tomas Balduíno, localizado no município de Formosa – GO, região centro oeste, e Assentamento Popular Chê Guevara, localizado no município de Piranhas - GO, região oeste do estado, inicia-se no dia 31 de agosto do ano de 2014, com a ocupação massiva de mais de três mil famílias de trabalhadores e trabalhadoras sem-terra ao complexo de fazendas "Santa Mônica" localizada entre os municípios de Corumbá de Goiás, Abadiânia e Alexânia, de propriedade de Eunicio de Oliveira, na época Senador da República (MDB-CE). Segundo nota do MST (2014), a área com mais de 21.000 mil hectares, possui indícios de grilagem, chegou a ser declarada improdutiva, e seria utilizada unicamente para especulação fundiária.

Esta massiva ocupação sofreu ordem de despejo e foi palco de uma série de negociações e renegociações, despejo, reocupações, que culminou, no dia 15 de outubro de 2015, no deslocamento de 47 famílias para o imóvel denominado Fazenda Vale dos Buritis, município de Piranhas - GO, região oeste do estado, pelo próprio INCRA. Posteriormente nos dias 03 e 04 de dezembro do mesmo ano, cerca de 300 famílias foram para o imóvel legalmente denominado Fazenda Crixás – Cangalha – Maltizaria – Laranjeiras e Porteirinha, localizada no município de Formosa-GO.

Ambos se tornaram rapidamente conhecidos na região pela capacidade de produção de alimentos saudáveis, e fornecê-los em feiras, cestas e doações, para o povo dos municípios e região.

No caso do Assentamento Popular Dom Tomás Balduíno, a ocupação que já perdura 11 anos, a juíza responsável pela atuação da CSF/TJGO é a Dra. Mariúccia Benício Soares Miguel (que acompanha mais 06 áreas). Após a realização de 05 reuniões nos anos de 2023 e 2024, bem como visita técnica, a área foi declarada de

interesse social e será desapropriada para fins de reforma agrária, conforme decreto presidencial Decreto nº 12.397, de 7 de março de 2025.

No caso do Assentamento Popular Chê Guevara, a juiz responsável pela atuação da CSF/ TJGO é o Dr Vôlnei Silva Fraissat (que acompanha mais 11 áreas). Após a realização de 03 reuniões nos anos de 2023 e 2024, bem como 01 visita técnica e 01 Audiência Pública, a área foi destinada para a reforma agrária, mediante compra e venda. O decreto de compra e venda ainda está na casa civil do governo federal.

À guisa de conclusão

A criação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça de Goiás é medida de democratização do acesso à justiça, tornando o poder judiciário mais sensível e atento à realidade social e aos mecanismos de solução de conflitos, como a mediação e a conciliação. Ao criar um ambiente de escuta, respeito e diálogo, a partir de uma postura ativa, de resgate das instituições sociais e suas responsabilidades na garantia da moradia e da dignidade da pessoa humana, aponta para um caminho de criação de mecanismos formuladores de justiça social e mitigam o valor absoluto da propriedade, reproduzido no universo jurídico.

No entanto, é preciso considerar que ela está materialmente situada num universo de intenso conflito de valores e concepções do direito e da justiça, tendo de um lado um governo de bases oligárquicas (associado ao capital transnacional e ao agro-hidro-minero-negócio) e de outro os movimentos sociais e sindicais que lutam pela Reforma Agrária Popular e a democratização do acesso e permanência na Terra. O que nos impõe o desafio de pensar, quais as respostas estão sendo produzidas pelas frações das forças dominantes, de bases oligárquicas, diante dos avanços que a própria CSF/TJGO representou? Quais indícios e pistas podemos perceber na disputa da própria constituição da CSF/TJGO? Como se dá o processo de recrutamento dos membros da CSF/TJGO? Qual a trajetória política e acadêmica de seus membros? Enfim, questões para pensar uma agenda de pesquisa e evidenciar a continuidade das disputas do direito pelas forças oligárquicas.

No âmbito do legislativo a resposta veio a galope. Hoje a base do governo Caiado alcança 32 (trinta e duas) deputados estaduais, das 41 cadeiras, alcançando patamares para um indiscutível controle do executivo sobre as pautas do legislativo, favorecendo as pautas conservadoras que acirram o debate agrária, fortalecendo os interesses das oligarquias agrárias e a criminalização da luta pela reforma agrária.

A partir desse contexto é que temos uma ofensiva acentuada de iniciativas legislativas como pautas desse horizonte político representado pelos governos Caiado I (2018-2022) e II (2022-2026), indicando o fortalecimento do conservadorismo no estado de Goiás com práticas que antecipam o conjunto de projetos de lei no âmbito nacional de outros estados e do Congresso Nacional.

No ano de 2023 e 2024 foram apresentados vários projetos de lei, de viés inconstitucional. Alguns deles já foram aprovados e hoje são objeto de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, como a Lei nº 22.419, de 27 de novembro de 2023, que ao instituir a política estadual de segurança pública nas faixas de domínio e nas lindeiras das rodovias estaduais, bem como das rodovias federais delegadas ao Estado de Goiás, estabeleceu a possibilidade de despejo imediato realizado por forças policiais, enquadramento de figuras típicas do direito penal e ainda define uma penalidade nova. Segundo o art. 5º, os invasores de faixas de domínio não poderão ser beneficiados por programas sociais do Governo Estadual.

Dada essa realidade, a conjuntura goiana é sintomática de um processo experimental no cenário brasileiro, tornando laboratório para execução de temas no campo do espectro conservador (direita e extrema direita), inserindo temáticas e aprovando projetos de lei com nítida dimensão de interesses corporativos, inserindo pautas para a perseguição e criminalização da reforma agrária, ratificando os caminhos de um projeto de estado com governo conservador sedimentado na visão do agronegócio, da religiosidade crista neopentecostal, militarizada.

Referências

ALCÂNTARA, Júlio. Caiado protesta no Planalto: ele rejeita a reforma agrária com imissão automática. *Correio Braziliense*, Brasília, nº 8896, p. 6, 20 ago. 1987. Política. Acesso: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/134287

ANTÔNIO, Luiz. Área produtiva fora da reforma agrária: UDR vai trabalhar por quem a apoiou. *O Globo*, Rio de Janeiro, p. 3, 30 ago.1988. Acesso: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/105593

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *ADPF n. 828/DF*. Rel.: Min. Roberto Barroso. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Visitado em: 10/03/2025.

CAMPOS, Francisco Itami. *Coronelismo em Goiás*. Goiânia: Ed. Universidade Federal de Goiás. 1987.

CASTRO-GOMEZ, Santiago. Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da "invenção do outro". In: LANDER, Edgardo (Org.). *A colonialidade do saber*: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

CHAUL, Nasr N. F. *Caminhos de Goiás*: da construção da decadência aos limites da modernidade. 3. ed. Goiânia: Ed. da UFG, 2010.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*: formação do patronato político brasileiro. 5 ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa*: ensaio de interpretação sociológica. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.

FREITAS, Lena Castello Branco Ferreira. *Poder e Paixão*: a saga dos Caiado. Goiânia: Editora Canone, 2009. V.I

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. *Nota Técnica da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*. Publicação: 9 ago. 2023. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/sge/comissoes/ConflitosFundiarios/ITEM_NOTA_TECNICA_CSF_TJGO.pdf. Visitado em 10/03/2025.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. *Recomendação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*. Publicação: 9 ago. 2023. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/sge/comissoes/ConflitosFundiarios/ITEM_RECOMENDACAO_CSF.pdf. Visitado em 10/03/2025.

GOIÁS (Estado). Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. *Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás*. Disponível em: https://docs.tjgo.jus.br/institucional/departamentos/sge/comissoes/ConflitosFundiarios/ITEM_REGIMENTO_INTERNO_CSF_TJGO_ANEXOS_FLUXOGRAMA.pdf. Visitado em 10/03/2025.

KOZAK, Carmen. Centrão e UDR afastam terra produtiva da reforma: a esquerda reconhece que errou. *Jornal de Brasília*, Brasília, nº 4719, p. 3, 11 maio 1988. Política. Acesso: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/108843

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. Rio de Janeiro: Companhia de Letras, 2012.

MARTINS, José de Souza. *Capitalismo e Tradicionalismo*. São Paulo: Pioneira, 1975.

MORGADO, Valdir. UDR apóia quem for contra a reforma agrária. *Correio Braziliense*, Brasília, nº 9239, p. 4, 03 ago. 1988. Acesso: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/106086

SÁ, Maria Auxiliadora Ferraz de. Dos velhos aos novos coronéis. Recife, PIMES, 1974.

SALOMÃO, Rubens. Base caiadista espera chegar a 32 deputados com adesão de três eleitos pela oposição. *Sagres*, 27 out. 2022. Disponível em: https://sagresonline.com.br/base-caiadista-espera-chegar-a-32-deputados-com-adesao-de-tres-eleitos-pela-oposicao/. Acesso: 19 jan. 2025.

SILVA, Ana Lúcia da. A Revolução de 30 em Goiás. 1982. São Paulo: Doutorado em História, Departamento de História da FFLCH/USP, Universidade de São Paulo (USP), 1982.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico. A Usurpação das terras e das gentes. Aula Inaugural da Pós-Graduação Direitos Sociais do Campo (UFG). In: *Turma Fidel Castro*: Nos campos, nas ruas, na luta permanente. Goiânia: CEGRAF, 2024.

Sobre as autoras e os autores

Erika Macedo Moreira
Professora Associada do curso de Direito e Coordenadora do Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO) da Universidade Federal de Goiás (UFG/ Câmpus Goiás), Pós Doutora em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Fundadora do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desigualdades Sociais (PPGD/UFJ) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF).

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Visualização de dados; Escrita – primeira redação; revisão e edição.

Claudio Agatão Porto
Professor Adjunto do curso de Direito e Membro do Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO) da Universidade Federal de Goiás (UFG/ Câmpus Goiás). Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF).

Contribuição de autoria: Conceituação; Investigação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação.

Ueber Alves Souza
Militante do setor de Direitos Humanos do MST/ Goiás. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desigualdades Sociais (PPGD/UFJ).

Contribuição de autoria: Conceituação; Investigação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação.

Ana Maria Motta Ribeiro
Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense (PPGSD/UFF).

Contribuição de autoria: Conceituação; Investigação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55949

dossiê

A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF

La actuación del Tribunal Regional Federal de la 5ª Región en los conflictos colectivos de tierras después de la ADPF 828: análisis a partir del control del STF

The rulings of the Federal Regional Court of the 5th Region in collective land conflicts after ADPF 828: analysis based on the control of the STF

Eloísa Dias Gonçalves[1]
[1] Universidade Federal da Paraíba, Departamento de Ciências Jurídicas, Santa Rita, Paraíba, Brasil. E-mail: eloisa.dias@academico.ufpb.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2844-6373.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 16/01/2025

Como citar este trabalho
GONÇALVES, Eloísa Dias. A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 633-657, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região nos conflitos fundiários coletivos após a ADPF 828: análise a partir do controle do STF

Resumo
O artigo analisa a atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região em conflitos fundiários coletivos após as decisões na ADPF 828. Apresentou-se panorama das dificuldades enfrentadas pelo Judiciário para lidar com esses conflitos e as modificações desde a pandemia da COVID-19. A partir de pesquisa jurisprudencial, foram analisados os dez casos do TRF-5 submetidos ao controle do STF para averiguar o respeito às diretivas da ADPF 828, por meio de reclamação constitucional ou recurso extraordinário. Evidenciou-se certa resistência do TRF-5 em cumprir as decisões que visam a proteger as populações vulneráveis e seu direito à moradia. Destaca-se o potencial da criação das comissões de soluções fundiárias para o desenvolvimento de uma abordagem mais adequada dos conflitos pelo Judiciário.
Palavras-chave
ADPF 828. Conflitos fundiários coletivos. Poder judiciário. Direito à moradia. TRF-5.

Resumen
El artículo analiza la actuación del Tribunal Regional Federal de la 5ª Región en conflictos colectivos de tierras tras las decisiones en la ADPF 828. Se presentó un panorama de las dificultades enfrentadas por el Poder Judicial para lidiar con estos conflictos y las modificaciones desde la pandemia de COVID-19. A partir de una investigación jurisprudencial, se analizaron los diez casos del TRF-5 sometidos al control del STF para verificar el respeto a las directivas de la ADPF 828, mediante queja constitucional o recurso extraordinario. Se evidenció cierta resistencia del TRF-5 en cumplir las decisiones que buscan proteger a las poblaciones vulnerables y su derecho a la vivienda. Se destaca el potencial de la creación de comisiones de soluciones de tierras para el desarrollo de un enfoque más adecuado de estos conflictos por parte del Poder Judicial.
Palabras-clave
ADPF 828. Conflictos colectivos de tierras. Poder judicial. Derecho a la vivienda. TRF-5.

Abstract
The article analyzes the rulings of the Federal Regional Court of the 5th Region in collective land conflicts following decisions in ADPF 828. An overview of the challenges faced by the Judiciary in dealing with these conflicts and the changes since the COVID-19 pandemic was presented. Based on case law research, ten cases from the TRF-5 submitted to the STF's control were analyzed to verify compliance with ADPF 828 directives through constitutional complaints or extraordinary appeals. A certain resistance by the TRF-5 in complying with decisions aimed at protecting vulnerable populations and their right to housing was evident. The potential of creating land solutions commissions to develop a more appropriate approach to these conflicts by the Judiciary is highlighted.
Keywords
ADPF 828. Collective land conflicts. Judicial power. Right to housing. TRF-5.

Introdução

O Panorama dos Conflitos Fundiários Urbanos no Brasil, elaborado pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, em parceria com instituições e movimentos sociais, apontou que entre 2019 e 2020 foram identificados no Brasil 647 casos de conflitos fundiários, que "afetam mais de 62 mil famílias, mais de 248 mil pessoas" (Moroso; Cafroni, 2021, p. 13). Por sua vez, o relatório apresentado pela Comissão Pastoral da Terra sobre os Conflitos no Campo em 2023 revela o contínuo aumento da violência no campo:

> As ocorrências registradas em 2023 — o maior número da série histórica da Comissão Pastoral da Terra — apresentam uma taxa 8% superior às ocorrências documentadas em 2022, sendo que, nos últimos 10 anos, a violência no campo cresceu 60% em intensidade. (Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, 2024, p. 7).

Este complexo cenário revela a persistência e a gravidade dos conflitos fundiários no país e nos interpela a respeito da adequação das respostas jurídicas e políticas que lhe são dadas, sendo fundamental a análise do papel do Poder Judiciário para a solução destes conflitos (Alfonsin, 2022; Milano, 2017; Quintans, 2024).

Em 2020, com a pandemia da COVID-19, os conflitos fundiários e o cumprimento de ordens de despejo e de reintegração de posse assumem contornos diferenciados e levantam novas preocupações, que acabam repercutindo na forma como o Judiciário lida com esses conflitos.

Assim, o presente artigo propõe-se a analisar a atuação do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) na solução de conflitos fundiários, tanto urbanos quanto rurais, após a nova sistemática inaugurada pelas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal na Arguição de Descumprimento Preceito Federal n. 828 (ADPF 828).

Para tanto, em um primeiro momento será apresentado um panorama das dificuldades enfrentadas pelo Poder Judiciário para lidar com esse tipo de conflito e das significativas modificações propostas a partir da pandemia da COVID-19, especialmente por meio da ADPF 828, articulada por organizações e movimentos sociais para assegurar o direito à saúde, à moradia e à terra das populações vulneráveis.

Na sequência, serão expostos os resultados de pesquisa realizada perante o Supremo Tribunal Federal para identificação dos casos em que foi necessário realizar Reclamação para garantir o respeito pelo TRF-5 às decisões proferidas na ADPF 828, revelando certa resistência do referido tribunal em dar cumprimento às

ordens judiciais que visavam a assegurar o direito à moradia e à terra durante a pandemia.

Essa análise pretende contribuir com o mapeamento da forma como os diferentes Tribunais do país têm tratado os conflitos fundiários coletivos, especialmente a partir dos novos marcos instituídos pelo STF na ADPF 828 e pelo Conselho Nacional de Justiça na Resolução n. 510/2023.

1 O tratamento dos conflitos fundiários pelo Judiciário e a ADPF 828

A Constituição Federal de 1988 resulta em uma mudança de paradigma do ordenamento jurídico brasileiro. Instituindo o Estado Democrático de Direito, com fundamento na dignidade da pessoa humana, e afirmando a importância dos direitos individuais, sociais e coletivos, ela marca o início de uma ruptura com o sistema antidemocrático, patrimonialista e individualista que predominava até então. Todavia, não se pode ignorar que essa ruptura se opera com uma série de permanências.

Seu impacto e relevância não decorre apenas do seu conteúdo inovador e abrangente, mas também da afirmação de sua força normativa, na esteira da doutrina desenvolvida sobretudo a partir da segunda metade do século XX. No que se refere ao Direito Civil, inúmeras são as transformações promovidas pela e a partir da Constituição de 1988, já que assuntos até então considerados exclusivamente como de direito privado foram tratados pela Carta Magna, que estabeleceu uma série de princípios de caráter social que repercutiram nos institutos clássicos do Direito Civil. Vemos então se desenvolver um processo de constitucionalização do Direito Civil (Lobo, 1999), que se fortalecerá a partir da doutrina do direito civil-constitucional (Fachin, 2012; Tepedino, 2012) e que questionará a tradicional dicotomia entre direito público e direito privado, pugnando pela personalização e funcionalização do Direito Civil, a partir dos fundamentos e princípios constitucionais.

Esse diálogo com as diretrizes constitucionais se reflete também na relação complexa entre o direito à propriedade e o direito à terra e à moradia, sendo que este último foi incluído expressamente no rol de direitos fundamentais sociais da Constituição pela Emenda Constitucional nº 26/2000. Contudo, na prática tal diálogo costuma se revelar bastante conflituoso, gerando embates sobre o alcance e os limites da função social da propriedade e da proteção ao direito à moradia.

Ocorre que as especificidades dos conflitos coletivos e, mais especificamente, dos conflitos fundiários coletivos, demandam uma adaptação não apenas do sistema processual, classicamente estruturado em torno de um litígio individual, mas da forma como o próprio Judiciário aborda esses conflitos, para que seja possível construir uma solução adequada para eles, que envolvem múltiplos atores e impactos sociais e ambientais consideráveis (Instituto Pólis, 2021).

Já em 2013, Marés e Sauer (2013, p. 10) alertavam que "tais conflitos encontram-se inseridos em um cenário mais amplo de expansão do protagonismo judicial", destacando uma tendência à judicialização dos conflitos fundiários rurais que revelava a importância de se analisar como tais casos eram tratados. Nesse sentido, analisaram casos emblemáticos e experiências de mediação, trazendo contribuições fundamentais para o debate sobre a necessidade de uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários (Marés; Sauer, 2013).

Em 2015, o novo Código de Processo Civil finalmente abordou o tema, prevendo alguns mecanismos e procedimentos específicos para tratamento dos litígios coletivos por terra, como a mediação prévia à concessão de liminar, além da previsão da participação de outros atores no processo, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e os órgãos responsáveis pelas políticas urbana e agrária. Os impactos dessas alterações legislativas têm sido objeto de análise e acompanhamento (Carvalho, Rodrigues, 2016), inclusive a pedido do Conselho Nacional de Justiça (Institutos Pólis, 2021), evidenciando as dificuldades para se efetivar uma transformação mais estrutural do tratamento dispensado pelo Judiciário para os casos de conflitos fundiários coletivos.

Em 2019, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná criou a Comissão de Conflitos Fundiários, "responsável pela mediação de conflitos possessórios coletivos judicializados, [iniciativa que] concebeu uma nova forma de atuação do Estado-juiz em processos cuja complexidade vai além das questões jurídicas neles debatidas" (Prazeres; Silva, 2023, p. 281).

Essa e outras experiências foram sendo forjadas e acumuladas nos últimos anos, na busca por soluções adequadas aos conflitos fundiários, que não se resumem às questões jurídicas debatidas nos processos judiciais. Apesar disso, é inegável que a atuação do Judiciário, em inúmeros casos, revelou-se bastante inapropriada, resultando, inclusive, em uma série de violações de direitos humanos (Ribeiro, 2022).

A resistência do Judiciário em dispensar um tratamento humano e adequado para os conflitos, mesmo no cenário pandêmico, quando era crucial "ficar em casa",

levou à propositura de uma Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental perante o Supremo Tribunal Federal, em abril de 2021, com o objetivo de suspender despejos e decisões de reintegração de posse durante a pandemia da Covid-19. A ADPF 828 foi fruto de importante articulação de movimentos sociais e organizações, a partir da Campanha Despejo Zero (Quintans *et al*., 2023).

O relator da ADPF 828, Ministro Barroso, concedeu parcialmente a medida cautelar requerida, suspendendo o despejo de áreas ocupadas anteriormente a 20 de março de 2020 e estabelecendo condicionantes às remoções de áreas ocupadas após essa data, como forma de enfrentamento adequado à pandemia e de garantia do direito à saúde pública e à vida (Quintans *et al*., 2023, p. 307).

Após essa decisão liminar, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 14.216/2021, que suspendeu as remoções forçadas de áreas urbanas. As áreas rurais foram excluídas da abrangência da lei, durante o processo legislativo, após forte pressão e articulação da bancada ruralista (Pedron; Macedo Jr., 2023, p. 541).

O STF, por sua vez, prorrogou algumas vezes o prazo de suspensão dos despejos em decisões cautelares proferidas na ADPF n. 828, até que em 31 de outubro de 2022, com a autorização do retorno à tramitação dos processos possessórios, o STF condicionou aos Tribunais a criarem comissões de conflitos fundiários para a realização de audiências de mediação e inspeção in loco.

Essa decisão, em razão de seu caráter vinculante, inaugura uma nova forma de abordagem dos conflitos fundiários coletivos pelos tribunais brasileiros, ao incentivar a busca por uma solução pacífica e adequada para os conflitos, pela mediação das comissões, e ao impor uma série de condicionantes para o cumprimento das ordens de reintegração de posse e de despejos, nos casos em que se tornem inevitáveis.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 26 de junho de 2023, editou a Resolução n. 510, regulamentando a criação, pelo Tribunais, das então chamadas "Comissões de Soluções Fundiárias", em cumprimento à decisão do STF na ADPF n. 828.

A regulamentação do CNJ revelou-se de suma importância, pois estabeleceu parâmetros mínimos para a composição das comissões, instituiu diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas de conflito possessório e estabeleceu protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis.

A despeito dessas diretivas, cada Tribunal deve instituir e regulamentar a sua comissão, havendo uma considerável margem de discricionariedade, o que demanda a análise concreta de como os diferentes tribunais têm agido desde então. Em razão disso, no presente artigo abordaremos a atuação do TRF-5 nos casos em que, ao menos em tese, não foram respeitadas as diretivas estabelecidas pelo STF na ADPF 828, ensejando o controle de suas decisões pela Corte Suprema, seja por meio de reclamações constitucionais, seja por meio de recursos extraordinários.

2 As decisões do TRF-5 submetidas ao controle do STF

O Tribunal Regional Federal da 5ª Região atua em seis Estados da região Nordeste do país (Alagoas, Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Sergipe), sendo que cada Estado corresponde a uma Seção Judiciária.

Em 12 de janeiro de 2023, portanto, antes da Resolução n. 510/2023 do CNJ, foi publicado o Ato nº 11/2023 da Presidência do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, criando a Comissão de Conflitos Fundiários neste tribunal, "com os objetivos de promoção da paz social e de busca por soluções alternativas e consensuais dos conflitos fundiários coletivos, com efetividade, celeridade e economia ao erário." (Brasil, 2023).

A Comissão de Conflitos Fundiários do TRF-5 é composta por três desembargadores federais, seis juízes federais e seis servidores, sendo cada um dos juízes e dos servidores de uma Seção Judiciária (art. 2º do Ato nº 11/2023).

Com o intuito de analisar o cumprimento das decisões proferidas pelo STF na ADPF 828 pelo TRF-5, foi realizada pesquisa no sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal com os termos "ADPF 828 reclamação".

Fruto de criação jurisprudencial, a reclamação foi incorporada ao Regimento Interno do STF em 1957, tendo adquirido status de competência constitucional com a Constituição Federal de 1988 (Mendes, 2006), que prevê, em seu artigo 102, I, alínea "l" da Constituição Federal, que compete ao STF processar e julgar "a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões".

Superados os óbices à aceitação do instituto da reclamação em sede de controle concentrado, admitiu-se a reclamação para assegurar, inclusive, a autoridade de decisão proferida em ADPF (Mendes, 2006, p. 44), tratando-se de importante

mecanismo para controle do respeito às decisões da Corte Constitucional pelos Tribunais locais e regionais.

Por essa razão, foram escolhidos como termos para pesquisa "ADPF 828" e "reclamação", a fim de levantar as decisões do STF em que se discutia o cumprimento dos preceitos estabelecidos na ADPF 828 pelos tribunais locais e regionais.

O resultado da pesquisa, realizada em 13/10/2024, apontou 76 acórdãos e 653 decisões monocráticas. Utilizando a ferramenta de filtro por Estado para selecionar apenas as decisões relativas aos seis Estados que integram a jurisdição do TRF-5, chegou-se a 4 acórdãos e 58 decisões monocráticas.

Os 4 acórdãos referiam-se a processos de TRF-5, enquanto apenas 10 das decisões monocráticas eram relativas a processos tramitando na justiça federal, sendo 8 reclamações constitucionais e 2 recursos extraordinários. Abaixo, segue a lista dos 10 processos, por estado da Federação, com o respectivo Ministro Relator, bem como indicação do tipo de conflito em questão:

Tabela 1 – Ações originárias do TRF-5 que tramitam no STF envolvendo conflitos fundiários por estado e relator

Estado	Autos	Relator	Área do conflito
AL	Rcl 50855	Roberto Barroso	Linha férrea
AL	Rcl 56429	Roberto Barroso	Linha férrea
CE	Rcl 55168	Nunes Marques	Linha férrea
PB	Rcl 62377	Cristiano Zanin	Minha Casa, Minha Vida
PB	RE 1259193	Edson Fachin	Linha férrea
PE	Rcl 51223	André Mendonça	Área rural
PE	Rcl 54658	Cármen Lúcia	Minha Casa, Minha Vida
PE	Rcl 55673	Roberto Barroso	Linha férrea
PE	Rcl 66933	Nunes Marques	Área de risco – UFPE
RN	RE 1475768	Edson Fachin	Linha férrea

Formulado pela autora com base em pesquisa jurisprudencial no site do STF.

Na sequência, analisaremos as decisões proferidas nesses dez casos, destacando suas controvérsias centrais e os diferentes entendimentos dos Ministros do STF a respeito das matérias discutidas, a fim de analisar a posição do TRF-5 sobre o cumprimento das decisões proferidas na ADPF 828 e compreender os limites fixados pelo STF nesse controle.

2.1 Os recursos extraordinários interpostos contra decisões do TRF-5

Nos dois recursos extraordinários encontrados na pesquisa, o Ministro Relator (Edson Fachin, nos 2 casos) proferiu decisão monocrática para dar parcial provimento ao recurso dos ocupantes para "autorizar a permanência dos Recorrentes na região onde residem atualmente, até que seja concedido de forma definitiva, local certo e apropriado para moradia permanente dos Recorrentes". As decisões, ambas publicadas em 07/12/2023, foram, contudo, reformadas pela 2ª Turma do Supremo Tribunal Federal, ficando vencido o relator originário.

Em ambos os casos, decorrentes de Ação de Reintegração de Posse proposta por Transnordestina Logística S.A, o conflito envolvia moradores que ocupavam as margens de linhas férreas desativadas há anos, na Paraíba e no Rio Grande do Norte. Tais circunstâncias foram consideradas pelo Relator, Ministro Edson Fachin:

> Diante de tal contexto, para aplicar os princípios constitucionais, considerei os seguintes pontos: o pedido inicial da parte Recorrente de demolição das moradias; o fato de que a linha férrea não funciona há vários anos, de acordo com as informações da sentença; a circunstância de que os Agravados estão ocupando a área há muitos anos; e, por fim, a omissão do ente público em tomar as devidas providências logo no início das ocupações. (Brasil, 2024a, p. 27).

Ainda em seu voto, após mencionar decisão emblemática da Corte Constitucional da África do Sul que reconheceu que o direito à moradia impunha condicionantes às ordens de despejo, o Ministro destacou a proteção especial dada à moradia pelo art. 11.1 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e as orientações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a respeito do direito à moradia adequada e das garantias processuais necessárias em uma conjuntura de despejo forçado. Segundo o Comentário Geral n°7/1997 do referido Comitê:

> Os *despejos não devem resultar em pessoas sem abrigo ou expostas a violações de outros direitos humanos*. Quando as pessoas afetadas pelo despejo não dispuserem de recursos, o Estado Parte adotará todas as medidas

> necessárias, conforme seus recursos permitirem, para *fornecer habitação alternativa, reassentamento ou acesso a terras produtivas*." (Brasil, 2024a, p. 15).

Ademais, o relator destacou as decisões proferidas pelo próprio STF na ADPF 828, ressaltando as garantias previstas para o regime de transição e a Resolução n. 510/2023 do CNJ. Conclui, então, que "o Poder Judiciário, em situações excepcionais, pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, como é o caso da moradia" (Brasil, 2024a, p. 32).

Todavia, o Ministro Gilmar Mendes divergiu do Relator, defendendo o entendimento de que "não são aplicáveis ao caso as condicionantes fixadas no regime de transição para a retomada de desocupações coletivas que fora estabelecido pela Corte no julgamento da ADPF 828" (Brasil, 2024a, p. 37), por considerar que tal regime seria aplicável apenas às decisões suspensas em razão da medida cautelar concedida nos autos da ADPF 828/DF, o que não era o caso nem do RE 1475768/RN, nem do RE 1259193/PB.

Além disso, destacou que a manutenção dos ocupantes na área até que lhes fosse destinado um local adequado de moradia "teria efeitos práticos semelhantes ao reconhecimento de prescrição aquisitiva em face de bens públicos (faixa de domínio), o que não se admite pela ordem constitucional vigente" (Brasil, 2024a, p. 39). Por fim, destacou que a matéria seria infraconstitucional e, por isso, negou seguimento ao recurso extraordinário. Os demais ministros da Segunda Turma (Dias Toffoli, Nunes Marques e André Mendonça), acompanharam a divergência, prevalecendo o entendimento do Ministro Gilmar Mendes.

Em síntese, a análise desses dois recursos extraordinários denota certa reticência do STF em abordar a questão do direito à moradia nos casos de conflitos fundiários, apesar das diretivas da ADPF 828, privilegiando uma análise dos recursos focada nos seus aspectos formais. Além disso, percebe-se uma tendência a interpretar restritivamente o regime de transição definido na última cautelar deferida na ADPF 828, o que pode levar a uma limitação da atuação das comissões de conflitos fundiários, caso prevaleça, na contramão da Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça.

2.2 As reclamações constitucionais contra decisões do TRF-5 envolvendo a ADPF 828

Como apontado, os demais casos localizados na pesquisa realizada referem-se a Reclamações constitucionais, sendo que 7 das 8 reclamações foram patrocinadas

pela Defensoria Pública da União, revelando a importância dessa instituição para a defesa dos direitos das populações mais vulneráveis.

Em 2 dos 8 casos (Rcl 55168/CE e Rcl 66933/PE), o Relator, Ministro Nunes Marques, negou seguimento à reclamação.

A Rcl 55168/CE também decorria de Ação de Reintegração de Posse promovida pela Ferrovia Transnordestina Logística S/A contra ocupantes de área que seria faixa de domínio ferroviário. O TRF-5, em sede de Agravo de Instrumento, deferiu a liminar pleiteada, ensejando a apresentação de Reclamação ao STF pela DPU em 16/08/2022.

O Relator destacou que "o fato de o terreno em disputa situar-se em área de risco constituiu a razão determinante para o deferimento da medida reintegratória" (Brasil, 2022a, p. 3). Assim, partindo do pressuposto de que a decisão cautelar concedida na ADPF 828 ressalva a sua abrangência nos casos de ocupações situadas em áreas de risco, como a do caso em análise, concluiu que "o fato de tratar-se de área de risco revela-se suficiente para assentar a ausência de contrariedade ao provimento cautelar emanado da ADPF 828." (Brasil, 2022a, p. 4).

Interposto Agravo Regimental, o Ministro Edson Fachin apresentou divergência, votando "por julgar procedente o agravo regimental e, por conseguinte, a reclamação, a fim de determinar sejam observadas pelo Juízo de origem as regras de transição estabelecidas na quarta tutela da ADPF 828, notadamente a submissão do feito à Comissão de Conflitos Fundiários." (Brasil, 2024b, p. 10). Contudo, prevaleceu o entendimento do Relator, Ministro Nunes Marques.

O mesmo fundamento serviu de base para a negativa de seguimento da Rcl 66933/PE, proposta em 30/03/2024 por ocupantes de área pertencente à Universidade Federal de Pernambuco. O Ministro Relator destacou que, segundo o juiz de primeiro grau do caso, há na área ocupada "equipamentos essenciais ao funcionamento da Rádio Universitária, capazes de expor os próprios ocupantes ao risco de choque elétrico" (Brasil, 2024c, p. 4). Assim, novamente afastou a aplicação das diretivas estabelecidas na ADPF 828.

Já nas outras 6 reclamações em que se questionavam decisões do TRF-5 que teriam desrespeitado as decisões proferidas na ADPF 828, o Supremo Tribunal Federal deferiu, ao menos parcialmente, a liminar pleiteada pelos reclamantes, para suspender as ordens de despejo e reintegração de posse.

Em 01/12/2021, foi ajuizada pela DPU a Rcl 50855-AL contra acórdão do TRF-5 que determinou, em sede agravo de instrumento, "a desocupação e demolição de três imóveis construídos irregularmente na faixa de domínio ao largo das linhas férreas localizadas no Km 412 + 270 da Linha Tronco Sul Recife, no Município de Quebrangulo/AL" (Brasil, 2021a, p.1).

De acordo com o relatório da decisão do Ministro Barroso, relator do caso, proferida em 03/12/2021, segundo os reclamantes "moram na região afetada não somente os assistidos, mas, também, 555 famílias, com crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiência e adultos", sendo que "a comunidade está assentada próxima à ferrovia há mais de vinte anos" e "que a decisão de desocupação foi tomada "sem que um plano prévio de remoção ou reassentamento tenha sido determinado, em desrespeito ao estipulado na Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos" (Brasil, 2021a, p. 2).

Nesse caso, interessante notar a tentativa de indução em erro do Poder Judiciário pela autora da ação de reintegração, com o intuito de descaracterizar a ocupação coletiva e, com isso, a incidência dos parâmetros da ADPF 828, como bem destacado pelo Ministro Relator na decisão que concedeu a cautelar pleiteada:

> *A controvérsia, na origem, envolve apenas três imóveis, o que, a princípio, não configuraria posse coletiva*, afastando a aplicação do paradigma suscitado. Não obstante, *há documentos nos autos que indicam a existência de outros imóveis na mesma situação*. Segundo informa a inicial, com base em mapa realizado pela Defesa Civil Municipal, *a faixa non aedificandi da ferrovia conta com cerca de cento e oitenta e cinco imóveis, que, em sua maioria, possuem finalidade de moradia*. Desse modo, ***a forma como proposta a ação de reintegração de posse, pretendendo-se descaracterizar a desocupação de posse de natureza coletiva, configuraria meio de burlar a aplicação da ordem de suspensão determinada na ADPF 828 e, agora, na Lei nº 14.216/2021***. (Brasil, 2021a, p. 10).

A questão de os ocupantes supostamente estarem em "área de risco" também é um fator relevante nesse caso. Todavia, o desfecho proposto pelo Relator revela uma posição diferente da 1ª Turma do STF em relação àquela adotada pela 2ª Turma, já analisada. Veja-se:

> Nesse contexto, *a alusão ao fato de que "a localização da ocupação coloca em risco*, inclusive de morte, os usuários da ferrovia e os próprios réus", ***sem demonstração específica de risco iminente para uma situação que perdura por tantos anos****, não é suficiente para enquadrar a hipótese dos autos na situação de excepcionalidade prevista no paradigma, que justificaria a desocupação coletiva* - ainda mais quando se trata de medida determinada como tutela de urgência. Além disso, o órgão reclamado não condicionou o cumprimento da decisão ao realocamento em moradia adequada ou estabeleceu medida

> assistencial aos assistidos que serão removidos de suas moradias no período da pandemia. (Brasil, 2021a, p. 10).

Ressalte-se que a liminar concedida foi confirmada, tendo sido julgada procedente a reclamação para suspender a ordem de desocupação forçada "sem prejuízo de que nova decisão seja proferida pelo juízo reclamado, desde que observado o decidido por esta Corte na ADPF 828, notadamente quanto à demonstração de que a ocupação se encontra em área de risco e à observância do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010." (Brasil, 2022b, p. 13). A 1ª Turma do STF – então composta pelos Ministros Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber, Luís Roberto Barroso e Alexandre de Moraes – não conheceu o agravo regimental interposto pela Ferrovia Transnordestina Logística S.A, uma vez que os fundamentos da decisão agravada não foram impugnados.

Em 17/10/2022, a DPU ajuizou outra reclamação (Rcl 56429-AL), também contra decisão do TRF-5 envolvendo moradores do entorno do Km 412 da Linha Férrea Tronco Sul Recife, no Município de Quebrangulo/AL. Novamente foi concedida a cautelar pelo Relator, que também foi o Ministro Barroso, em decisão de 18/10/2022 (Brasil, 2022c). Todavia, neste caso, a Reclamação acabou sendo julgada prejudicada, uma vez que "a tutela deferida no paradigma invocado teve vigência até 31.10.2022, termo que já foi superado, sem renovação por esta Corte" (Brasil, 2022d, p. 2).

Assim, em razão do advento do termo final das decisões cautelares deferidas na ADPF 828 suspendendo os despejos e reintegrações de posse, o STF considerou prejudicada tanto a Rcl 56429-AL, quanto a Rcl 55673-PE, ajuizada em 08/09/2022 contra decisão do TRF-5 que envolvia outro trecho de linha férrea da Transnordestina, desta vez localizada no Município de Palmares, em Pernambuco.

Todavia, antes de reputar prejudicada a Rcl 55673-PE, o relator, novamente o Ministro Barroso, concedeu em 15/09/2022 o pedido cautelar para suspender o cumprimento do mandado de reintegração de posse expedido pelo TRF-5.

> 11. Embora a controvérsia, na origem, envolva seis imóveis especificamente, há documentos nos autos que indicam a existência de outros imóveis na mesma situação. As audiências realizadas entre diversas instituições públicas, com participação do MPF, da DPU e do legislativo estadual, sugerem tratar-se, em verdade, de situação antiga de ocupação de área pública na qual se instalaram inúmeras famílias e onde fixaram suas residências. Depreende-se dos autos que a omissão das autoridades públicas envolvidas permitiu a consolidação de situação que, nesse momento, representa grave problema social a demandar cautela do Poder Judiciário na solução da controvérsia. A própria ação de reintegração de posse, objeto da presente reclamação, data do ano de 2011. [...]

> Nesse contexto, entendo que não seria razoável determinar o cumprimento agora, quando prorrogado o prazo estabelecido na medida cautelar da ADPF 828, e *sem a demonstração específica de risco iminente de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, para uma situação que perdura por tantos anos*. (Brasil, 2022e).

A análise dessas decisões nos revela, primeiramente, a resistência do TRF-5 em dar proteção às ocupações realizadas próximas às linhas férreas, ainda que consolidadas há anos e envolvendo centenas de famílias. O Tribunal não hesitou em determinar, em mais de uma ocasião, o cumprimento da reintegração de posse nesses casos, mesmo diante das cautelares concedidas na ADPF 828, sem qualquer ressalva quanto à forma de que tais ordens deveriam ser cumpridas, não exigindo, por exemplo, o respeito à Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Além disso, percebe-se que há divergência entre os Ministros do STF a respeito do que seriam as "áreas de risco" que não estariam sujeitas à suspensão das reintegrações de posse e dos despejos durante a pandemia. Enquanto parte dos Ministros considera de forma ampla tal conceito, aplicando-o a casos de risco apenas potencial, hipotético, outros, como o próprio relator da ADPF, entendem que o risco que justificaria a reintegração de posse durante a pandemia deveria ser comprovado e iminente. Por isso, não se aplicaria em casos de ocupações consolidadas em que sequer se apontou algum fator de perigo imediato.

Além das questões envolvendo as linhas férreas, outros dois casos do TRF-5 que foram objeto de reclamação ao STF envolveram conflitos entorno de unidades habitacionais construídas no bojo do programa "Minha Casa, Minha Vida" que foram ocupadas (Rcl 54.658-PE e Rcl 62.377-PB).

O primeiro caso refere-se à Ação de Reintegração de Posse proposta pela Caixa Econômica Federal em razão da ocupação de conjuntos habitacionais que estavam sendo construídos no Município de Ribeirão, em Pernambuco. O juízo de 1º grau deferiu a liminar inaudita altera pars, por considerar que estariam presentes os requisitos da tutela de urgência. A DPU interpôs Agravo de Instrumento requerendo a suspensão da ordem de reintegração de posse. Contudo, o relator do recurso indeferiu o pedido ressaltando que "A situação de pandemia não pode justificar condutas ilícitas, como se afigura a ocupação objeto da presente lide" (Brasil, 2022f, p. 8).

Importante destacar que nem a decisão de 1º grau e tampouco a decisão do relator do Agravo de Instrumento mencionaram as cautelares deferidas na ADPF 828. Ou

seja, as decisões do STF não foram sequer consideradas, nem mesmo para justificar a sua não aplicação ao caso.

Ao deferir a cautelar, a Ministra Relatora, Carmen Lúcia, ressalvou que, a princípio, a situação em questão "não está abrangida pela determinação de suspensão temporária de reintegração de posse de natureza coletiva em imóveis ocupados antes do início do estado de calamidade" (Brasil, 2022f, p. 16). Todavia, destacou que mesmo nos casos de ocupações posteriores ao início da pandemia, a cautelar concedida na ADPF impôs exigências para desocupação das áreas de conflito pelo Poder Público, como providenciar abrigo para as famílias ou outra forma de moradia adequada aos ocupantes, o que não ocorreu no caso em análise.

Pelo contrário, o juízo de 1º grau expressamente autorizou o cumprimento da ordem mesmo que não fosse elaborado plano de remoção e reassentamento dos ocupantes, inclusive com o uso de força policial. Assim, a Relatora deferiu parcialmente a liminar requerida na Reclamação, nos seguintes termos:

> Pelo exposto, sem prejuízo da reapreciação da matéria no julgamento do mérito, defiro em parte a medida liminar requerida na presente ação, para suspender o cumprimento da ordem de reintegração de posse até que sejam prestadas informações pela autoridade reclamada e seja reexaminada a matéria. Nas informações deverá se esclarecer o conjunto de medidas adotadas para abrigar a população a ser retirada do imóvel e as providencias tomadas para garantir o cumprimento da ordem de forma pacífica e respeitosa aos direitos da população removida. (Brasil, 2022f, p. 21).

Ao final, a reclamação foi julgada procedente, destacando-se que "apenas se está a reconhecer a necessidade de o Poder Público equacionar o problema de forma pacífica e respeitosa aos direitos dos envolvidos, adotando as medidas necessárias à preservação de dignidade de todos." (Brasil, 2023b, p. 23).

No caso da Rcl 62.377-PB, proposta em 19/09/2023 (posterior à última decisão cautelar de suspensão dos despejos e reintegrações), questionou-se o desrespeito pelo TRF-5 às regras fixadas pelo STF na ADPF 828, no que se refere ao regime de transição imposto pela Corte Suprema. Isso porque, o Tribunal Regional manteve a liminar de reintegração de posse de 18 unidades de conjunto residencial concedida em favor do Banco do Brasil, sem considerar as regras da ADPF 828 para realização de despejos coletivos.

Em 20/09/2023, o Relator, Ministro Zanin, deferiu a liminar "para suspender a reintegração de posse, enquanto não houver a observância ao regime de transição imposto por este Supremo Tribunal Federal na ADPF 828/DF." (Brasil, 2023c, p. 5).

Ao julgar a Reclamação, em 25/03/2024, o Relator destaca a inexistência de documentação sobre a data do esbulho possessório apta a afastar a eficácia da decisão proferida na ADPF 828, concluindo que "não havendo, na base empírica da decisão reclamada, argumentação específica que afaste a incidência da regra de transição imposta pela liminar proferida na ADPF 828/DF, há a violação ao decidido pelo Supremo Tribunal Federal." (Brasil, 2024d, p. 7).

A breve análise dessas duas reclamações, que envolvem conjuntos habitacionais do Minha Casa, Minha Vida, revela que tal circunstância foi determinante para que o TRF-5 deferisse a reintegração de posse, a fim de evitar a consolidação das ocupações das unidades em construção. Já o Supremo Tribunal Federal destacou a importância de se assegurar o direito à moradia adequada dos ocupantes mesmo nesses casos. Assim, a ADPF 828, no entender do STF, implica uma série de medidas que devem ser respeitadas pelo poder público, mesmo na hipótese de ocupação posterior ao início da pandemia.

Tal entendimento mostra a importância do debate jurisprudencial deflagrado pela ADPF 828 a respeito do direito à moradia. Isso porque, como bem destacado em pesquisa que analisou as reclamações ajuizadas entre maio e outubro de 2021, nas decisões do STF, de maneira geral, o direito à moradia "encontra-se entre o campo da invisibilidade, na negativa sob o argumento de questões processuais que não discutem a realidade, mas também no campo da relativização. Isto é, garante-se de forma precária enquanto durar a pandemia, mas não se problematiza para além disso." (Cafrune et al, 2022, p. 63).

A despeito dessa abordagem mais restrita do direito à moradia, protegido em razão da importância sanitária que assumiu no contexto pandêmico, pode-se vislumbrar que o saldo das discussões travadas entorno da ADPF 828 foi positivo, especialmente ao se determinar a criação de comissões nos tribunais que visem a buscar soluções para os conflitos fundiários.

Por fim, serão analisadas as decisões do STF proferidas na Rcl 51.223-PE, único caso oriundo do TRF-5 que envolve área rural, de acordo com a pesquisa realizada. Tal circunstância é relevante em razão do tratamento diferenciado que foi dispensado às áreas rurais, especialmente pela legislação federal, com impacto nas decisões da Corte Superior.

Em 04/06/2021, foi publicada a primeira decisão cautelar concedida pelo Ministro Barroso na ADPF 828, que determinou a suspensão pelo prazo de seis meses das reintegrações de posse e despejos de imóveis que "sirvam de moradia ou que

representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis".

Ocorre que em 07/10/2021, foi publicada a Lei Federal n. 14.216/2021, que suspendeu "o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano" (Brasil, 2021). A exclusão das áreas rurais da proteção legal foi fruto da mobilização da bancada ruralista (Pedron; Macedo Jr., 2023).

A despeito disso, ao conceder a segunda medida cautelar na ADPF 828, em 01/12/2021, o Ministro Barroso ressaltou que a distinção realizada pelo legislador entre as populações vulnerários da cidade e do campo é irrazoável e desproporcional, razão pela qual estendeu também às áreas rurais os efeitos da Lei 14.216/2021.

Em 22 de dezembro de 2021, foi proposta pela Defensoria Pública da União a Rcl 51.223/PE contra decisão do relator do Agravo de Instrumento n. 0811812-92.2021.4.05.000, em trâmite perante o TRF-5, que determinou o cumprimento de mandado de reintegração de posse nos Engenhos São Gregório, Alegre I e Alegre II, localizados na zona rural do município de Gameleira – PE, ressalvando apenas as áreas utilizadas para fins de moradia. Com isso, autorizou a desocupação de áreas de plantações e currais que garantem o desenvolvimento de atividades produtivas, assim como escolas, igrejas e um posto de saúde.

Em razão do recesso judicial, a liminar foi analisada pelo Presidente do STF, à época Ministro Luiz Fux, que deferiu a liminar para determinar que a ordem de reintegração de posse "ressalve as áreas ocupadas para fins de moradia e para fins de produção agropecuária individual ou familiar" (Brasil, 2021b, p. 9).

Todavia, antes do julgamento da reclamação, surge nova controvérsia nos autos originários. Isso porque o juízo de 1º grau, mesmo diante do deferimento da liminar pela STF na reclamação, insistia em efetivar o cumprimento da reintegração de posse, a despeito da dificuldade em se delimitar os espaços destinados à moradia e à produção agropecuária.

Tais fatos foram considerados pelo Relator, Ministro André Mendonça, que em 07 de outubro de 2022, julgou procedente a reclamação, para cassar a decisão reclamada, determinando a suspensão imediata do mandado de desocupação voluntária e de eventual mandado de reintegração de posse expedido nos autos de origem, "até o fim da vigência da suspensão ordenada no âmbito da ADPF nº 828/DF ou até que seja apresentado estudo técnico pericial, a fim de que sejam

definidas as áreas sujeitas a eventual reintegração, assegurada a participação de técnicos do INCRA, o que ocorrer primeiro." (Brasil, 2022g).

Emblemático esse caso, pois revela uma interpretação bastante limitada do alcance das decisões proferidas na ADPF 828 por parte dos membros do TRF-5. Em razão disso, não apenas foi necessária a realização de reclamação ao STF para assegurar a autoridade de suas decisões, como foi fundamental a suspensão total da ordem de reintegração de posse, ante a resistência em cumprir a liminar concedida na reclamação. Isso fica evidente no seguinte trecho da decisão do Relator da Rcl 51223/PE:

> 30. Constato que a autoridade reclamada ressalvou do alcance da ordem de reintegração de posse apenas as áreas ocupadas por moradias, deixando de fazer qualquer menção às áreas produtivas pelo trabalho individual ou familiar dos seus ocupantes. 31. Nota-se que a referida decisão reclamada foi proferida quando já em vigor a determinação exarada pelo e. Ministro Roberto Barroso na ADPF nº 828/DF, no pedido de Tutela Provisória Incidental estendendo a suspensão das reintegrações de posse até 31/03/2022, inclusive, em atenção ao disposto na Lei nº 14.216, de 2021. 32. Resta claro que também foram alcançados pelas decisões paradigmas, além dos imóveis que sirvam de moradia, aqueles que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis. [...]
>
> 38. No entanto, o Juízo reclamado, em 29/07/2022, indeferiu o requerimento do INCRA para concessão de prazo para levantamento de quais áreas do imóvel rural estariam ocupadas por moradias e culturas dos moradores. Determinou, na mesma oportunidade, a expedição de mandado de desocupação voluntária. [...] 40. No caso, conquanto aparentemente ressalvadas as áreas insuscetíveis de reintegração em decorrência do que decidido na ADPF nº 828/DF, a controvérsia relativa à delimitação do que pode ou não ser objeto da reintegração, presente relativo grau de complexidade técnica, recomenda ad cautelam a suspensão de todo o ato.

Destaca-se que este caso envolvia famílias de trabalhadores rurais assentadas pelo INCRA no final dos anos 1990, somando mais de 700 pessoas, em três agrovilas, que contavam com três escolas, quatro igrejas, um posto de saúde, além de diversas plantações de subsistência e benfeitorias. Todas essas pessoas seriam despejadas e perderiam suas plantações sem que sequer lhes fosse assegurada uma alternativa de moradia, em razão da improcedência da Ação de Desapropriação movida pelo Incra em 1996.

Todavia, após a suspensão da ordem de reintegração de posse pelo STF, o caso foi remetido à Comissão de Conflitos Fundiários do TRF-5, que após a realização de visita técnica in loco e diversas sessões de mediação, conseguiu intermediar acordo

para assegurar a permanência das famílias nas áreas, com a indenização da usina proprietária.

De acordo com informações fornecidas pela Presidência da referida Comissão, obtidas no âmbito do projeto de pesquisa "Poder Judiciário e conflitos fundiários coletivos: atuação das Comissões de Conflitos Fundiários na Paraíba e em Pernambuco", esse foi um dos cinco casos em que a Comissão do TRF-5 atuou em Pernambuco até o momento, sendo o único em área rural.

Revela-se, com isso, a importância da nova sistemática determinada pelo STF na ADPF 828 para a solução adequada dos conflitos fundiários coletivos. Sem dúvidas, nesse tipo de situação é fundamental que o Poder Judiciário considere o impacto social de suas decisões, não se limitando a resolver juridicamente a lide e encerrar o processo, ignorando ou se isentando dos efeitos concretos de suas decisões sobre a vida das pessoas envolvidas, que normalmente encontram-se em situação de extrema vulnerabilidade. Assim, a atuação coordenada do poder público, com a mediação do judiciário, na busca por uma solução adequada é essencial para assegurar os direitos fundamentais à moradia e a função social da propriedade.

Considerações finais

No presente artigo foram analisadas as decisões do STF que diziam respeito à atuação do TRF-5 nos conflitos fundiários coletivos, visando a apurar o respeito ou não das decisões e diretivas fixadas pela Corte Suprema no âmbito da ADPF 828.

Em suma, pode-se concluir que em diversos casos o TRF-5 ignorou as decisões do STF, ensejando a concessão de liminares nas reclamações, posteriormente confirmadas pela Corte Superior. Percebe-se que, em geral, sequer foram consideradas as decisões proferidas pela ADPF, determinando-se a reintegração de posse ou o despejo de famílias ocupantes de imóveis durante a pandemia da COVID-19 sem que sequer fosse convocado o poder público a apresentar uma alternativa para tais famílias.

Além disso, importante ressalvar a existência de controvérsia no âmbito do próprio Supremo Tribunal Federal a respeito do alcance das decisões da ADPF 828, seja em relação à definição das áreas de risco, seja em relação à aplicação do regime de transição determinado pela decisão de 31/10/2022.

A despeito disso, importante ressaltar que as decisões proferidas pelo STF no bojo da referida ação foram fundamentais para assegurar o direito à saúde e à moradia

da população vulnerável e ameaçada de despejo durante a pandemia, representando verdadeira vitória dos movimentos articulados entorno da Campanha Despejo Zero.

Ademais, a instituição das Comissões de Soluções Fundiárias – denominação adotada a partir da Resolução n. 510/2023 do CNJ – representa, sem dúvidas, importante espaço de debate a respeito da adequada atuação do Poder Judiciário para solução dos conflitos fundiários coletivos que seguem marcando nossa história. As comissões oportunizam uma nova abordagem desses conflitos pelo Judiciário, ao permitirem que a realidade das áreas de conflito seja melhor apresentada, por meio das visitas técnicas in loco, e ao privilegiar a mediação e a solução consensual. Por fim, não se pode ignorar também o avanço na regulamentação das exigências para realização dos despejos coletivos, nos casos em que sejam reputados inevitáveis, visando a assegurar garantias mínimas à população afetada.

Por tudo isso, revela-se de grande importância acompanhar a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias dos diversos tribunais do país, para que se consiga avaliar o impacto dessa nova sistemática na resolução dos conflitos coletivos pelo Judiciário brasileiro.

Referências

ALFONSIN, Betânia de Moraes. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. *Revista da Defensoria Pública da União*, n. 17, p. 21-31, 12 jul. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução 510 de 26 de junho de 2023*. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. *Lei Federal n. 14.216*, de 07 de outubro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14216.htm. Acesso em 20 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF*. Relator: Min. Roberto Barroso, 2 de novembro de 2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355042872&ext=.pdf. Acesso em: 15 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2021a. *RCL 50855* / *AL*. Relator: Roberto Barroso. Data de publicação: 06.12.2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349082060&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2021b. *RCL 51223*/ *PE*. Relator: André Mendonça. Data de publicação: 23.12.2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15349322539&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022a. *RCL 55168* / *CE*. Relator: Nunes Marques. Data de publicação: 25.08.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352938768&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022b. *RCL 50855* / *AL*. Relator: Roberto Barroso. Data de publicação: 30.06.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352150966&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022c. *RCL 56.429*/ *AL*. Relator: Roberto Barroso. Data de publicação: 19.10.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354293359&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022d. *RCL 56.429*/ *AL*. Relator: Roberto Barroso. Data de publicação: 30.12.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355457178&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022e. *RCL 55673* / *PE*. Relator: Roberto Barroso. Data de publicação: 16.09.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353578431&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022f. *RCL 54658* / *PE*. Relatora: Cármen Lucia. Data de publicação: 19.09.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15353639315&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2022g. *RCL 51223*/ *PE*. Relator: André Mendonça. Data de publicação: 07.10.2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15354106329&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023b. *RCL 54658* / *PE*. Relatora: Cármen Lucia. Data de publicação: 21.03.2023. Disponível em:

https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15356737799&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023c. *RCL 62377 / PB*. Relator: Cristiano Zanin. Data de publicação: 09.10.2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361798246&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2023d. *RCL 51223/ PE*. Relator: André Mendonça. Data de publicação: 16.01.2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15355521136&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024a. *RE 1259193 A GR-SEGUNDO / PB*. Relator: Edson Fachin. Data de publicação: 02.10.2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15370762910&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024b. *RCL 55168 / CE*. Relator: Nunes Marques. Data de publicação: 15.04.2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15366054120&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024c. *RCL 66933 / PE*. Relator: Nunes Marques. Data de publicação: 11.04.2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365811860&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2024d. *RCL 62377 / PB*. Relator: Cristiano Zanin. Data de publicação: 25.03.2024. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15365741456&ext=.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal 5ª Região. *Ato nº 11/2023*. Disponível em: https://www2.cjf.jus.br/pergamumweb/vinculos/000150/00015058.pdf. Acesso em 12 maio 2024.

CAFRUNE, Marcelo Eibs; SILVA, Marcela Simões; MELO, Thamara Madeiro. O direito à moradia entre a relativização e a invisibilidade: o posicionamento do Supremo Tribunal Federal nas Reclamações Constitucionais relacionadas à ADPF nº 828. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 14, p. 39-66, jan./jun. 2022.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de; RODRIGUES, Raoni. O novo código de processo civil e as ações possessórias – novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos? *Revista de Direito da Cidade*, v. 7, n. 4, p. 1750-1770, 2016.

DOI: 10.12957/rdc.2015.20912. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/20912. Acesso em: 15 maio. 2024.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. *Conflitos no campo Brasil 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

FACHIN, Luiz Edson. *Direito civil*: sentidos, transformações e fim. Rio de Janeiro: Renovar, 2012.

INSTITUTO PÓLIS. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais*: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

LOBO, Paulo Luiz Netto. Constitucionalização do Direito Civil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n.141, p. 99-109, 1999.

LÔRO, Jéssica; FONSECA, Bruno; LUDERMIR, Raquel. Panorama dos conflitos fundiários urbanos em Pernambuco. *In*: Centro de Direitos Econômicos e Sociais (coord.). *Panorama dos conflitos fundiários no Brasil*: Relatório 2019-2020. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021.

MARÉS, Carlos Frederico; SAUER, Sérgio (coord.*). Casos emblemáticos e experiências de mediação*: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. 155 p.

MENDES, Gilmar Ferreira. A reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal: algumas Notas. *Direito Público*, n. 12, p. 21-47, Abr-Maio-Jun/2006.

MILANO, Giovanna Bonilha. *Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário.* Curitiba: Íthala, 2017.

MOROSO, Karla; CAFRONI, Larissa. Panorama Nacional. *In*: Centro de Direitos Econômicos e Sociais (coord.). *Panorama dos conflitos fundiários no Brasil*: Relatório 2019-2020. Porto Alegre: CDES Direitos Humanos, 2021.

PEDRON, Flávio Quinaud; MACEDO JÚNIOR, Gilson Santiago. O direito à moradia nos tempos do coronavírus: alcances e sentidos a partir do projeto de lei nº 827/2020 e da ADPF 828/DF. *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 02, p. 524-546, 2023.

PRAZERES, Fernando Antonio; SILVA, Lucas Cavalcanti da. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça: reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justiça do Paraná. *Revista CNJ*, v.7, n.2, p. 280-302, jul./dez. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Poder Judiciário e Conflitos Fundiários: novos caminhos para a efetivação de direitos para populações vulneráveis. *Revista ESMAT*, [S. l.], v. 15, n. 26, p. 221–238, 2024. Disponível em: <http://revistaesmat.tjto.jus.br/index.php/revista_esmat/article/view/593>. Acesso em: 9 maio. 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. *Revista Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 3, p. 283-322, 2023.

RIBEIRO, Daisy (coord.). *Despejos e o sistema de justiça*: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários: análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022.

TEPEDINO, Gustavo. Marchas e contramarchas da constitucionalização do Direito Civil: a interpretação do Direito Privado à luz da Constituição da República. *(Syn)Thesis*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 15, 2012.

Sobre a autora

Eloísa Dias Gonçalves
Professora Adjunta da Universidade Federal da Paraíba (UFPB), lotada no Departamento de Ciências Jurídicas (Santa Rita). Doutora em Direito pela Université Paris 1 - Panthéon-Sorbonne em co-tutela com a Universidade Federal do Paraná. Coordenadora do projeto de pesquisa "Poder Judiciário e conflitos fundiários coletivos: atuação das Comissões de Conflitos Fundiários na Paraíba e em Pernambuco".

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57300

dossiê

Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região

Poder judicial y los conflictos por la tierra: el desempeño de la Comisión de Soluciones Territoriales del TRF de la 2ª Región

The Judiciary and land conflicts: the operation of the Land Solutions Commission of the TRF of the 2nd Region

Mariana Trotta Dallalana Quintans[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Francisco Trope da Silva Porto[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chicotrope@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7954-0314.

Cecilia Café Baldani[3]
[3] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ceciliacafeb@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-6229-4975.

Mariana Guimarães de Carvalho[4]
[4] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: mariana.guimaraes@fau.ufrj.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-7290-2958.

Submetido em 17/02/2025
Aceito em 28/02/2025

Como citar este trabalho
QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva Porto; BALDANI, Cecilia Café Baldani; CARVALHO, Mariana Guimarães de. Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 659-688, jan./jun. 2025.

insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Poder Judiciário e conflitos fundiários: a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região

Resumo
A quarta tutela incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 no Supremo Tribunal Federal determinou a instalação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais com o objetivo de realizarem visitas técnicas e audiências de mediação em conflitos fundiários coletivos. Esta determinação foi regulamentada pela Resolução n. 510, de 2023 do CNJ. Em junho de 2023, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região criou sua Comissão de Soluções Fundiárias. O artigo investiga a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 nos conflitos coletivos nos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, mobilizando de forma integrada metodologias quantitativas e qualitativas, com a análise dos processos judiciais e pesquisa de campo articulada as ações de extensão do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).
Palavras-chave
Comissão de Soluções Fundiárias. Conflitos coletivos. Poder Judiciário.

Resumen
El cuarto incidente incidental en la Demanda por Incumplimiento de Precepto Fundamental (ADPF) 828 ante el Supremo Tribunal Federal determinó la instalación de Comisiones de Soluciones Territoriales por parte de los Tribunales con el objetivo de realizar visitas técnicas y audiencias de mediación en conflictos colectivos de tierras. Esta determinación fue reglamentada por la Resolución nº. 510, de 2023, del CNJ. En junio de 2023, el Tribunal Regional Federal de la 2ª Región creó su Comisión de Soluciones Territoriales. El artículo investiga el papel de la Comisión de Soluciones Territoriales de lo TRF-2 en conflictos colectivos en los estados de Río de Janeiro y Espírito Santo, movilizando metodologías cuantitativas y cualitativas de manera integrada, con el análisis de procesos jurídicos e investigaciones de campo vinculadas a las acciones de extensión del Centro de Asesoría Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin, de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).
Palabras-clave
Comisión de Soluciones Territoriales. Conflictos colectivos. Poder Judicial.

Abstract
The fourth incidental relief in the Claim of Non-Compliance with a Fundamental Precept (ADPF) 828 at the Federal Supreme Court determined the establishment of Land Solutions Commissions by the Courts with the objective of carrying out technical visits and mediation hearings in collective land disputes. This determination was regulated by Resolution no. 510 of 2023 of the CNJ. In June 2023, the Regional Federal Court of the 2nd Region created its Land Solutions Commission. The article investigates the performance of the TRF-2 Land Solutions Commission in collective disputes in the states of Rio de Janeiro and Espírito Santo, mobilizing in an integrated manner quantitative and qualitative methodologies, with the analysis of judicial proceedings and field research articulated with the outreach actions of the Nucleus of Popular Legal Advisory (NAJUP) Luiza Mahin, of the Federal University of Rio de Janeiro (UFRJ).
Keywords
Land Solutions Commission. Land conflicts. Judicial Power.

Introdução

Durante a crise sanitária causada pelo COVID-19 entre 2020 e 2022, milhares de famílias estiveram ameaçadas de remoções forçadas. Nesse contexto, foi proposta no Supremo Tribunal Federal (STF) a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828 com o objetivo de suspender despejos. A Campanha Nacional Despejo Zero, uma mobilização nacional composta por atores de diversas áreas e campos de luta, mapeou as remoções forçadas e realizou pressão popular para suspendê-las na ADPF 828, entendendo que a crise sanitária intensificava os prejuízos advindos dos despejos (Franzoni *et al.*, 2022; Quintans; Tavares; Vieira, 2024).

No final de 2022, foi estabelecido pelo STF um regime de transição na ADPF 828, no qual consta a necessidade de criação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça, com o objetivo de gestar um novo trato para os conflitos fundiários. A decisão foi baseada em um modelo exitoso de resolução de conflito fundiário no Tribunal de Justiça do Paraná, onde já existia esta Comissão (Brasil, 2022).

A previsão do regime de transição inscrita em julgamento pelo STF foi então regulamentada pela Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), criada em junho de 2023.

O Tribunal Regional Federal da 2ª Região, que abarca a Justiça Federal dos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, criou a Comissão de Soluções Fundiárias em 15 de junho de 2023.

O presente artigo analisa a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF da 2ª Região, por meio da análise dos autos dos processos dos conflitos fundiários disponíveis no sítio eletrônico do Tribunal (TRF2, 2024) e de pesquisa de campo de acompanhamento do trabalho da Comissão por meio das atividades de extensão desenvolvidas pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

Portanto, a metodologia utilizada mescla a revisão bibliográfica, diante da mobilização de conceitos teóricos para amparar a discussão feita neste trabalho, com a pesquisa empírica, diante da análise de fontes primárias, quais sejam, os incidentes judiciais mencionados e os dados colhidos na pesquisa de campo feita pelo NAJUP Luiza Mahin.

Em um primeiro momento, o artigo situa a questão dos conflitos territoriais dentro dos processos de aprofundamento da concentração fundiária e da sua relação com

a prevalência dos interesses capitalistas em detrimento da garantia de direitos e distribuição de recursos, trazendo dados da realidade dos Estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo sobre as remoções forçadas, coletados pela Campanha Nacional Despejo Zero. Após, aborda-se o processo de institucionalização das Comissões de Soluções Fundiárias, trazendo o contexto da ADPF n. 828 e a Resolução n. 510/2023, e depois sobre a implantação da Comissão do TRF-2. Ao final, a pesquisa se aprofunda na análise sobre os incidentes da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 e, especificamente, sobre a sua atuação em dois casos concretos emblemáticos, o caso relativo à Comunidade Bicentenária do Horto e o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares, ambos na cidade do Rio de Janeiro. O caso da comunidade do Horto foi escolhido por ter sido o primeiro caso recebido pela Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 e o desfecho positivo do conflito fundiário está próximo com a regularização fundiária das famílias no território. Por outro lado, o caso da ocupação Zumbi dos Palmares foi escolhido por ter sido o primeiro caso em que ocorreu a elaboração do plano de remoção forçada pela CSF do TRF2.

A investigação permite a observação das direções tomadas pelos magistrados e magistradas da CSF do TRF2 na resolução dos conflitos fundiários analisando as possibilidades de um novo formato decisório nos litígios coletivos que envolvem o direito à moradia, à terra e ao território.

Ao mapear a forma como a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 tem desenvolvido seus trabalhos, a pesquisa pode contribuir para exames comparativos de como tem sido a experiência em outros Tribunais, assim como oferecer informações úteis de funcionamento ou de entendimentos consolidados nos incidentes que possam ser replicadas em outras Comissões.

1 Poder Judiciário e conflitos fundiários no Rio de Janeiro e Espírito Santo

As remoções forçadas são resultado do processo de expansão do capital financeiro sobre as terras no campo e nas cidades (Rolnik, 2015). Harvey (2014) analisa que a geografia histórica do capitalismo tem como marca o processo de acumulação por espoliação que se pauta na disputa do território pelo capital, procurando adquirir novas terras, com a privatização do território, com a expropriação e despossessão de povos do campo. Dessa forma, o autor aponta para a permanência dos processos existentes na acumulação primitiva, investigados por Marx no capítulo XXIV do Capital (Harvey, 2014).

Silvia Federici (2017) compreende que "cada fase da globalização capitalista, incluindo a atual, vem acompanhada de um retorno aos aspectos mais violentos da acumulação primitiva" como, por exemplo, com a expulsão de camponeses de suas terras (Frederici, 2017, p. 3). Esse processo de expansão do capital sobre as terras no campo e nas cidades vem promovendo a "despossessão massiva de territórios" e transformando as pessoas em "sem lugar" (Rolnik, 2015).

Ainda sob essa ótica, Harvey (2005) aponta para um processo global de aprofundamento da lógica neoliberal na produção do espaço a partir das últimas décadas do século XX, com a adoção de governanças empreendedoristas nas cidades e a transformação destas em produtos vendáveis, processo alicerçado no ciclo de financeirização do mercado mundial.

Observa-se que as cidades periféricas se inserem nesta lógica de modo especialmente violento, com a agudização das desigualdades existentes, uma vez que os aspectos privatizantes e mercadológicos da globalização capitalista são despejados sobre um sistema político que não consolidou políticas sociais que garantam direitos universais (Maricato, 2007).

Segundo Harvey (2005), esse processo tem como característica uma tendência à desregulamentação e privatização de serviços públicos, significando, como podemos observar nos últimos anos, o desmonte das políticas públicas, dos subsídios estatais e, consequentemente, do aprofundamento das desigualdades socioespaciais e das posturas baseadas na lógica patriarcal e patrimonial.

Ainda que o século XXI se inicie com um acúmulo de avanços progressistas na conquista de marcos normativos que positivam direitos sociais, especialmente, neste caso, quanto ao direito à cidade e à moradia no Brasil e no Rio de Janeiro[1], os direitos sociais não se encontram efetivados.

A modernização-conservadora alicerçada no patrimonialismo, característica do desenvolvimento capitalista na América Latina, condiciona a aplicação de instrumentos e leis que contrariam os interesses dominantes a caminhos

[1] A Constituição Federal de 1988 estabelece o direito à moradia adequada como direito social fundamental e responsabiliza as três esferas do governo pela construção de políticas de habitação de interesse social, assim como a Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1989 e a Lei Orgânica Municipal de 1990 estabelecem o princípio da Não Remoção; e, por fim, também o Estatuto da Cidade de 2001 regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal, com diretrizes para o desenvolvimento das cidades segundo o cumprimento da função social da propriedade.

imprevisíveis, principalmente se tratando da propriedade da terra, que ocupa posição-chave na formação dessas sociedades (Maricato, 2007).

Dados do último levantamento da Fundação João Pinheiro, indicam um *déficit* habitacional de 6.215.313 milhões de domicílios no Brasil, 62,6% de domicílios chefiados por mulheres e 62,6% de domicílios de famílias negras e 86,8% de domicílios urbanos (Fundação João Pinheiro, 2024). Esse cenário tem apontado para a feminização do *déficit* habitacional em razão do desemprego, trabalhos precários, baixo salários e a violências contra as mulheres, especialmente negras (Lacerda; Guerreira; Freire, 2021; Ludemir; Souza, 2021; Quintans; Sobrinho; Silva, 2022; Quintans; Castro Sobrinho, 2024).

Em 2022, o *déficit* habitacional no estado do Rio de Janeiro era de 544.275 domicílios, superando os números publicados em 2021, sendo o maior desde 2016 (Fundação João Pinheiro, 2024). No estado do Espírito Santo, o *déficit* habitacional era de 83.295 domicílios em 2019 e passou para 92.267 em 2024 (Fundação João Pinheiro, 2024).

Esse resultado reflete os impactos da crise sanitária causada pela pandemia de Covid-19 aliada ao aprofundamento da crise econômica e ao desmantelamento das políticas públicas, configurando uma grande perda de renda das famílias em função do aumento dos preços e da diminuição do acesso ao trabalho e de políticas públicas de acesso à moradia adequada durante a crise sanitária (Quintans; Sobrinho; Silva, 2022).

Assim, no contexto da pandemia de Covid-19, o ônus do valor da moradia em forma de aluguel passou a ocupar grande parte do orçamento das famílias, obrigando muitas pessoas a escolherem entre morar e se alimentar (Quintans; Sobrinho; Silva, 2022). Os dados da Campanha Despejo Zero apontaram para um aumento significativo de ameaças de remoções forçadas no período pandêmico, em função dos despejos por inadimplência e também de ocupações de imóveis vazios em decorrência dessa demanda habitacional. Essa situação se estende após o fim da crise sanitária, pela continuidade das condições econômicas e pela falta de políticas públicas de apoio à baixa renda (Quintans; Sobrinho; Silva, 2022).

Segundo dados da Campanha Despejo Zero, durante a pandemia da Covid-19 até maio de 2024, mais de 1 milhão e 500 mil famílias foram atingidas por conflitos possessórios, mais de 42 mil famílias despejadas e mais de 333 mil famílias ameaçadas de remoção forçada (Despejo Zero, 2024). 938.734 mil mulheres,

1.032.607 mil pessoas negras, 267.539 mil crianças e 262.845 idosos foram atingidos por conflitos fundiários (Despejo Zero, 2024)[2].

No Estado do Espírito Santo, segundo dados da Campanha Despejo Zero, entre 2020 e 2024, 9.722 famílias estavam ameaçadas de remoção forçada e 620 famílias foram despejadas (Despejo Zero, 2024).

Em 2022, no Rio de Janeiro, 14.505 famílias estavam envolvidas em conflitos fundiários urbanos só na capital fluminense (Franzoni *et al*., 2024). Destes casos, 14.280 famílias encontram-se ameaçadas de remoção forçada, 90 famílias foram removidas e 135 famílias tiveram a remoção evitada em razão da atuação do Núcleo de Terras e Habitação da Defensoria Pública do Rio de Janeiro (Franzoni *et al.*, 2024). Segundo a Campanha Nacional Despejo Zero, entre 2020 e 2024, foram despejadas 4.939 famílias em todo o estado do Rio de Janeiro (Despejo Zero, 2024), majoritariamente por ações possessórias no Judiciário.

Só na região central da capital fluminense existem mais de 70 ocupações de moradia contando com mais de 2.435 famílias, como identificado por pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Central de Movimentos Populares (Ribeiro *et al.*, 2024). 72,5% das ocupações são em imóveis privados e 27,5% em imóveis públicos do Estado, Município e União Federal. 49,3% das ocupações encontram-se em prédios verticalizados, 26,1% em antigos casarões, 1,4% em antigos galpões de fábricas, 7,1% em terrenos e 15,7% em conjunto de casas (Ribeiro *et al.*, 2024). A maioria dessas ocupações é objeto de processos judiciais de reintegração de posse.

Apesar das remoções forçadas serem realizadas por meio de diversas estratégias dos capitalistas, as ações judiciais de reintegração de posse têm sido a principal forma de despossessão identificada pela Campanha Nacional Despejo Zero (2024).

Nas ações possessórias, majoritariamente, a magistratura brasileira se centra no debate sobre o direito de propriedade em detrimento à análise da função social do imóvel e ao direito à moradia, deferindo liminares possessórias apenas com base no título de propriedade, sem análise da função social, sem identificação dos ocupantes, sem ponderação sobre o direito à moradia dos ocupantes, sem a realização de inspeções judiciais, audiências de justificação, conciliação e mediação

[2] Os dados apontam para as dimensões raciais e de gênero dos conflitos fundiários que foram explorados por Quintans, Sobrinho e Silva (2022) e Quintans e Castro Sobrinho (2024).

e sem qualquer alternativa habitacional (Quintans, 2005; Milano, 2018; Brasil, 2021).

No primeiro momento da pandemia de Covid-19, não ocorreu uma mudança neste repertório de atuação da magistratura fluminense, mesmo com a orientação dos órgãos sanitários para que as pessoas ficassem em casa (Alves; Carvalho; Rios, 2021). Neste cenário, em 2021, foi proposta no Supremo Tribunal Federal a Arguição de Descumprimento Fundamental (ADPF) n. 828, que será analisada no próximo tópico.

2 A Campanha Nacional Despejo Zero e a ADPF 828

Em 2021, o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) propôs a ADPF n. 828 no STF com o objetivo de suspender qualquer ato que pudesse ensejar remoções forçadas. Movimentos sociais do campo e das cidades, articulados na Campanha Nacional Despejo Zero promoveram incidências jurídico-políticas nesta ação constitucional[3].

Na ação, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso determinou a suspensão pelo prazo de 6 (seis) meses das medidas administrativas ou judiciais que pudessem resultar em "despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020)" e estabeleceu que com relação a ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020 que servissem de moradia para populações vulneráveis, deveriam ser garantidas alternativas às famílias removidas (Brasil, 2021c). Após essa decisão, foram concedidas parcialmente outras cautelares incidentais pelo STF até 31 de outubro de 2022[4].

Em 31 de outubro 2022, o Ministro Luís Roberto Barroso na quarta tutela cautelar incidental determinou um *regime de transição* para a retomada das ações[5]

[3] Para maiores informações sobre a Campanha Nacional Despejo Zero, pela vida no campo e nas cidades, ver Franzoni *et al.* (2022) e Quintans *et al*. (2024).

[4] Nesse período foi aprovada a Lei Federal nº 14.216/2021 que determinou a suspensão das remoções forçadas de áreas urbanas até 31 de dezembro de 2021, excluindo a abrangência das áreas urbanas em razão da pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA). Para maiores informações sobre a atuação ruralista nessa temática ver Vieira, Tavares e Quintans (2023).

[5] Esta decisão foi referendada pelo pleno do STF em 2 de novembro de 2022.

possessórias relativas às ocupações coletivas, determinando a criação pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais de comissões de conflitos fundiários com "atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada" (Brasil, 2022), utilizando como base a Comissão do Tribunal de Justiça do Paraná.

Cabe destacar que a Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná consolidou a atuação nos conflitos fundiários em três fases distintas: "a visita técnica na área objeto do litígio; a mediação com os interessados na busca de soluções de consenso; em caso de insucesso na composição dos interessados, o planejamento para o cumprimento da ordem de reintegração" (Prazeres; Silva, 2023, p. 289).

Em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução n. 510/2023 regulamentando a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CSF) nos Tribunais como estruturas permanentes de mediação dos conflitos fundiários e estabeleceu protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (Brasil, 2023).

A referida Resolução também criou diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e para as audiências de mediação de conflitos. Assim, a Resolução estipulou que, nas visitas técnicas, deve ser observado pelos magistrados e deve constar nos relatórios informações sobre as condições da área e das famílias, como o número de famílias, gênero e raça das pessoas, se existem idosos, crianças, pessoas com deficiência, pessoas grávidas, se existem casas, serviços de água e de esgoto, fornecimento de energia elétrica, produção dentre outros (Brasil, 2023).

A Resolução também definiu que nas audiências de mediação devem comparecer, além das partes, do Ministério Público e da Defensoria Pública, os órgãos responsáveis pelas políticas fundiárias que possam contribuir na construção de uma solução pacífica para o conflito (Brasil, 2023). As Comissões Regionais podem contar com apoio de equipes multidisciplinares e com a participação de movimentos sociais que possam colaborar para a solução pacífica do conflito. A Resolução n. 510/2023 do CNJ estabeleceu uma atuação dialógica para a resolução de conflitos fundiários coletivos, na qual a magistratura deve contribuir com a efetivação do direito à moradia adequada (Brasil, 2023).

A Comissão Nacional de Soluções Fundiárias prevista na Resolução n. 510 de 2023 do CNJ, foi instituída pela Portaria n. 205, de 14 de agosto de 2023. Os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais expediram atos normativos, Resoluções e Portarias instituindo suas respectivas Comissões de Soluções Fundiárias. No próximo tópico será tratada a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2, com atribuição para atuar em conflitos fundiários coletivos, judicializados ou não, relativos aos casos que envolvam imóveis ou o interesse da União, dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em que pese as decisões do STF na ADPF n. 828 e a Resolução n. 510 de 2023 do CNJ, foi necessário o ajuizamento de Reclamações Constitucionais no Supremo com o objetivo de suspender ordens judiciais de remoções forçadas determinadas em primeira e segunda instância para garantir a eficácia da decisão. No período de maio de 2021 a dezembro de 2023, foram identificadas 215 Reclamações Constitucionais ajuizadas no STF oriundas de diferentes estados do país com o objetivo de assegurar a eficácia da decisão da ADPF n. 828. 10 dessas reclamações foram originadas de conflitos fundiários do estado do Rio de Janeiro e 3 casos originários do estado Espírito Santo. Foi identificado que em duas Reclamações Constitucionais relativas ao estado do Rio de Janeiro, o conflito da Ocupação Novo Horizonte, em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro, 2023c) e da BR 040 em Petrópolis (Rio de Janeiro, 2023d), os casos foram encaminhados para a CSF do TRF-2 por determinação do STF[6].

A seguir, será analisada mais detidamente a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 e dois casos selecionados, envolvendo a Comunidade Tradicional do Horto Florestal e a Ocupação Zumbi dos Palmares, ambos no Município do Rio de Janeiro.

3 A Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região

Em 25 de novembro de 2022, o Tribunal Regional Federal da 2ª Região, por meio da Resolução n. TRF2-RSP-2022/0010, criou a Comissão de Soluções Fundiárias (CSF), que foi posteriormente adaptada às diretrizes da Resolução n. 510/2023 do

[6] Essas informações foram levantadas pela pesquisa "Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território fluminense" de forma quantitativa no sítio eletrônico do STF e os dados preliminares apresentados em Quintans, Porto e Machado (2024).

CNJ. Em 15 de junho de 2023, o TRF-2 aprovou o Regime Interno da CSF por meio da Resolução n. TRF2-RSP-2023/00024[7].

A CSF/TRF-2 tem como atribuição mediar conflitos fundiários coletivos rurais ou urbanos com o objetivo de "evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo", "servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários", "elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828", dentre outras (Brasil, 2024a).

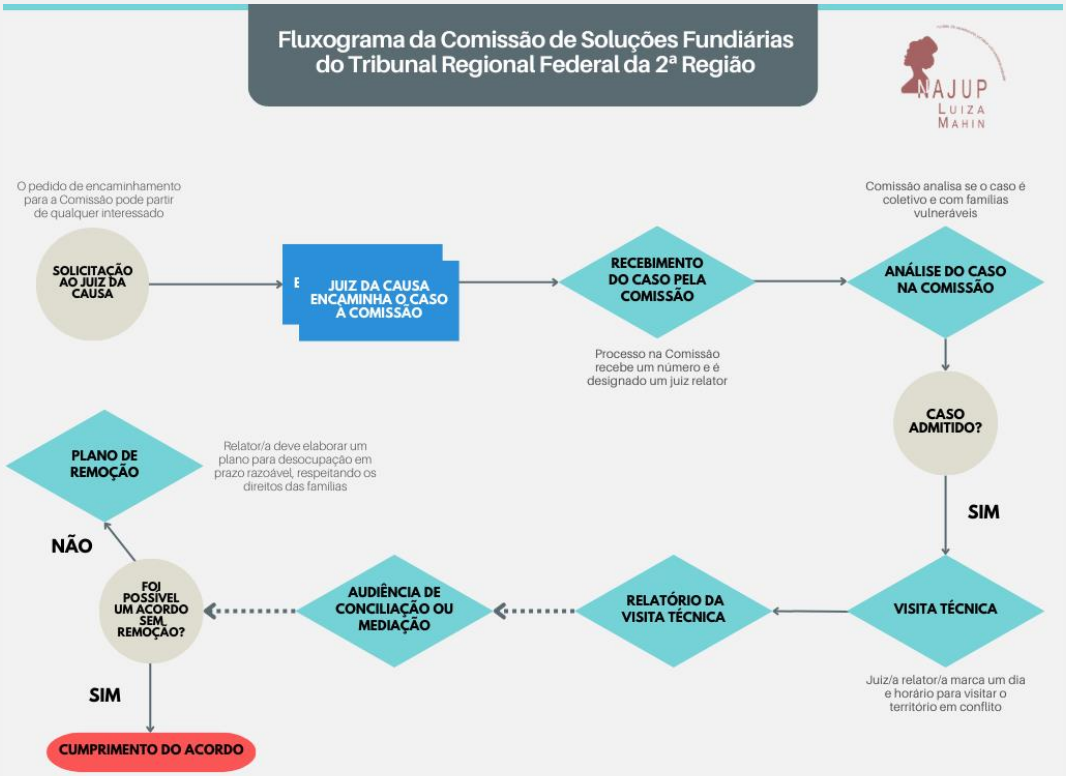
A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 é formada por um desembargador federal presidente e oito gabinetes compostos por um juiz federal titular e um juiz federal suplente, com a atribuição para atuar nos conflitos fundiários coletivos. (Brasil, 2024a).

O modelo de trabalho da CSF/TRF2 propõe dois momentos de intervenção. O primeiro corresponde à análise de admissibilidade do caso, por meio de incidentes de soluções fundiárias. Esta etapa se assemelha à formalidade de uma sessão de julgamento do tribunal, momento em que é analisada a competência da Comissão de Soluções Fundiárias para atuar no conflito, observando se o caso consiste em conflito coletivo envolvendo população em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2024a).

O segundo momento de atuação da Comissão consiste na realização de visitas técnicas e audiências de mediação e conciliação com a presença das partes, movimentos sociais e dos órgãos públicos responsáveis pela política fundiária rural ou urbana, com o objetivo de contribuir com a solução para o caso, conforme o organograma abaixo (Brasil, 2024a):

[7] A CSF foi criada por meio da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024. O Regimento Interno da CSF do TRF-2 previsto inicialmente na Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 foi alterado, posteriormente, pelas Resoluções nº TRF2-RSP-2023/00032, de 03 de agosto de 2023, e nº TRF2-RSP-2023/00064, de 13 de novembro de 2023 e consolidado pela Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, de 10 de julho de 2024.

Figura 1 - Organograma da CSF do TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2 e Brasil (2024a).

É possível estimar que mais de 20 mil famílias, entre mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência estão envolvidas nos 36 conflitos fundiários coletivos que foram encaminhados para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 até 14 de fevereiro de 2025.

Os casos têm sido remetidos para a CSF do TRF-2 por múltiplos agentes como: o próprio juiz da causa, desembargadores, Ministério Público Federal, Defensoria Pública da União, deputados federais e estaduais, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e grupos de Universidades (como o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin, que já encaminhou dois casos para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2).

Quando os casos de conflitos fundiários chegam à Comissão, eles são transformados em Incidentes de Solução de Conflitos, que terão sua admissibilidade analisada na primeira fase de atuação da CSF do TRF-2.

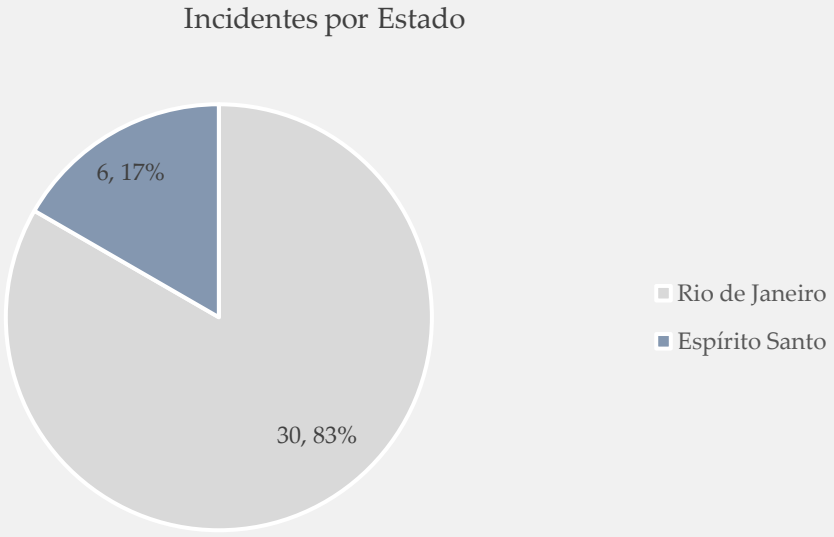
Nesta primeira fase de admissibilidade, o Desembargador Federal Presidente da Comissão de Soluções Fundiárias recebe as informações sobre os conflitos

fundiários e promove a livre distribuição dos casos para os juízes federais membros da Comissão (artigos 5º e 6º da Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, Brasil, 2024a).

A CSF do TRF-2 tem promovido mensalmente sessões presenciais (ou híbridas) para o julgamento da admissibilidade dos Incidentes de Soluções Fundiárias, momento no qual os magistrados membros da Comissão, de forma colegiada, avaliam se o conflito é coletivo e relativo à população vulnerável.

Até 14 de fevereiro de 2025, chegaram à CSF do TRF-2 36 conflitos fundiários urbanos e rurais relativos ao estado do Rio de Janeiro e Espírito Santo. Destes Incidentes, 30 são conflitos fundiários relativos ao estado do Rio de Janeiro e apenas 06 relativos ao estado do Espírito Santo, conforme se verifica no gráfico abaixo:

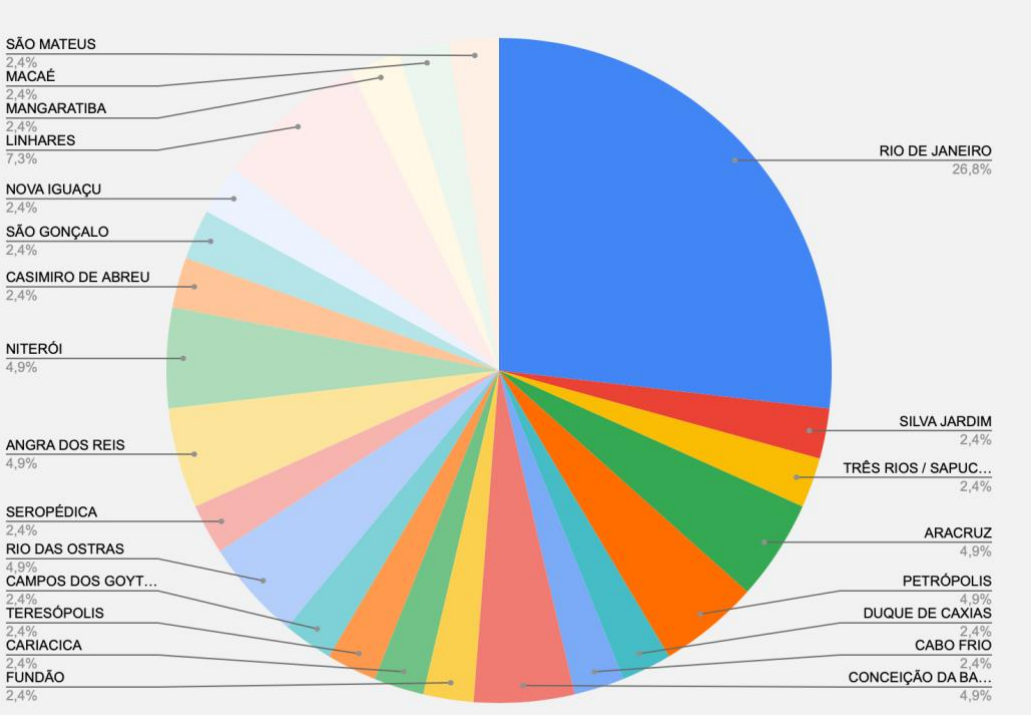
Figura 2 - Conflitos por estado encaminhados à CSF/TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Com relação aos Municípios do Estado do Rio de Janeiro, a maioria dos Incidentes (10) é relativo a conflitos fundiários no Município do Rio de Janeiro, como sistematizado no gráfico abaixo:

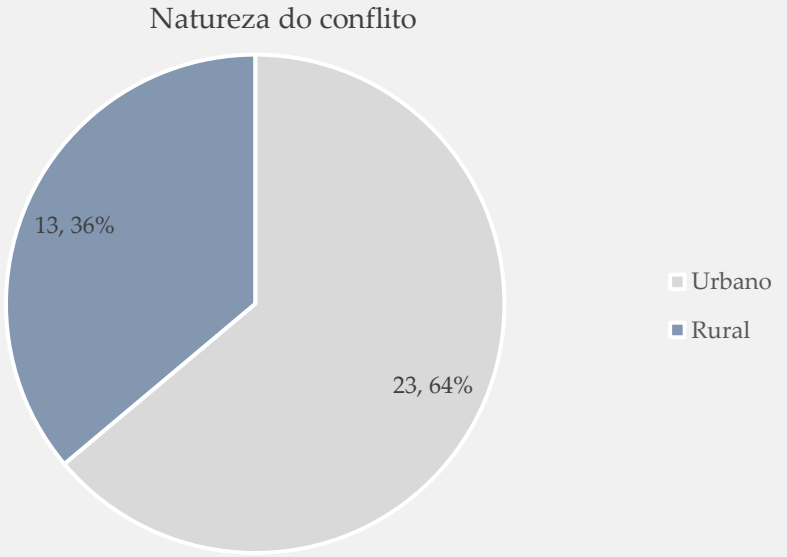
Figura 3 - Incidentes por Município encaminhados à CSF/TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2

Os conflitos fundiários que chegaram à CSF do TRF-2 são relativos a conflitos fundiários urbanos e rurais, com maior representação dos casos de conflitos fundiários urbanos, como sistematizado no gráfico abaixo:

Figura 4 - Tipos de Conflitos admitidos na CSF/TRF2



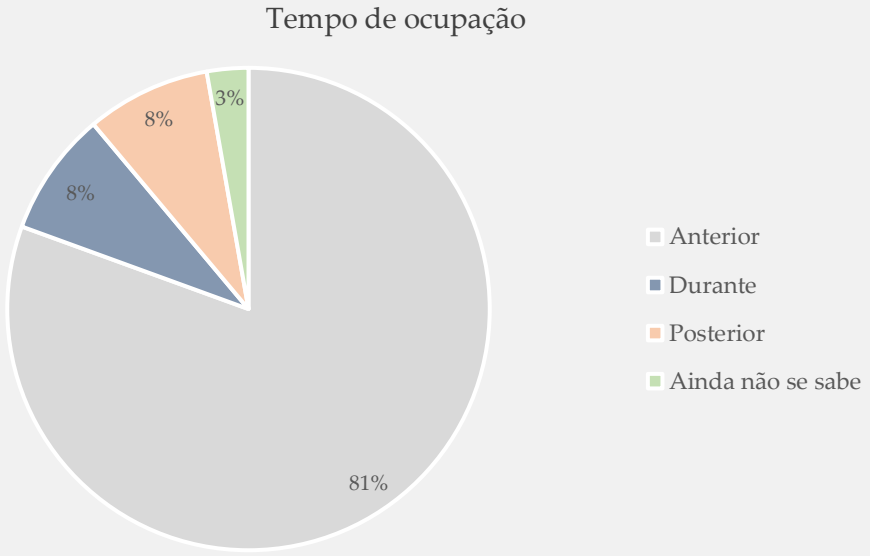
Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Entre os conflitos urbanos, encontra-se um incidente admitido relativo a conflito fundiário envolvendo comunidade indígena urbana no Rio de Janeiro, o Incidente de Soluções Fundiárias relativo à Aldeia Marakanã (Rio de Janeiro, 2024a).

Considerando o tempo de ocupação, observamos que a maioria dos conflitos (29) envolvem ocupações anteriores à pandemia (considerando como tal a data de decretação do estado de calamidade pública em 20 de março de 2020). Este dado é interessante, pois evidencia a mobilização da CSF do TRF-2 para tentar mediar conflitos mais antigos e ocupações consolidadas.

Entretanto, a Comissão também recebeu e admitiu casos relativos a ocupações que ocorreram durante a pandemia de Covid-19, como o caso da Ocupação Novo Horizonte, ocupação de mais de 700 famílias em conjunto habitacional do Minha Casa Minha Vida (MCMV) em Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro, 2023c). A CSF do TRF-2, também, recebeu casos de ocupações ocorridas após o final da crise sanitária, como o Caso da Ocupação Gilberto Domingos, ocupação de 38 famílias organizada pelo Movimento Unidos dos Camelôs (MUCA), em imóvel do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que descumpria a função social (Rio de Janeiro, 2024b). Dessa forma, a CSF do TRF-2 compreende a sua competência para atuação em todos os casos de conflitos fundiários coletivos envolvendo população vulnerável, independente do momento da ocupação, como se verifica no gráfico abaixo:

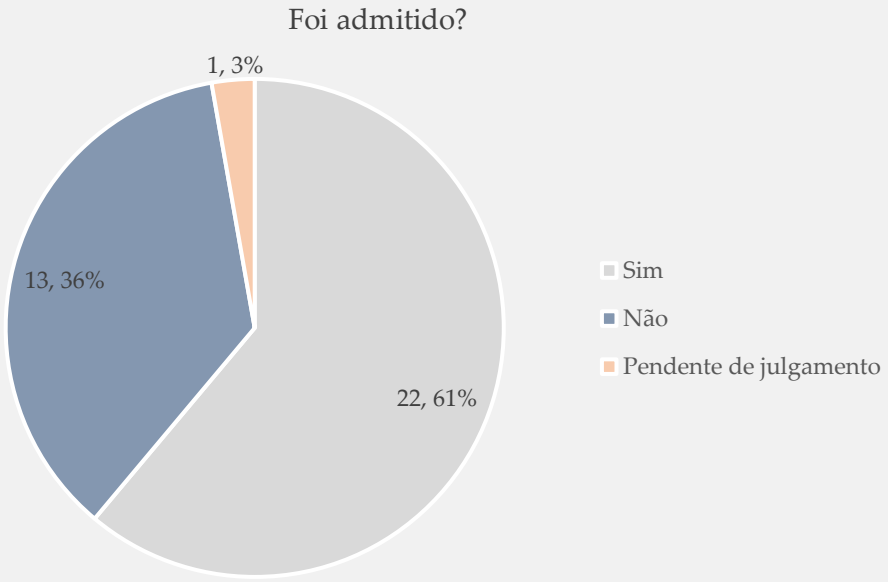
Figura 6 - Tempo de ocupação dos conflitos recebidos na CSF



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Dos 36 casos de conflitos fundiários coletivos recebidos pela Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, 22 foram admitidos, 13 inadmitidos e 1 caso ainda não teve a admissibilidade apreciada pelo colegiado da Comissão até 14 de fevereiro de 2025, como se verifica no gráfico abaixo:

Figura 7 - Número de conflitos admitidos e inadmitidos pela CSF



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

Os casos não foram admitidos por diferentes fatores como por não envolverem população vulnerável, por não serem compreendidos pela CSF como coletivo, ou ainda pela existência de indício de tráfico de drogas ou milícias, o que segundo a CSF do TRF-2 inviabilizaria o trabalho de visita técnica e mediação do conflito.

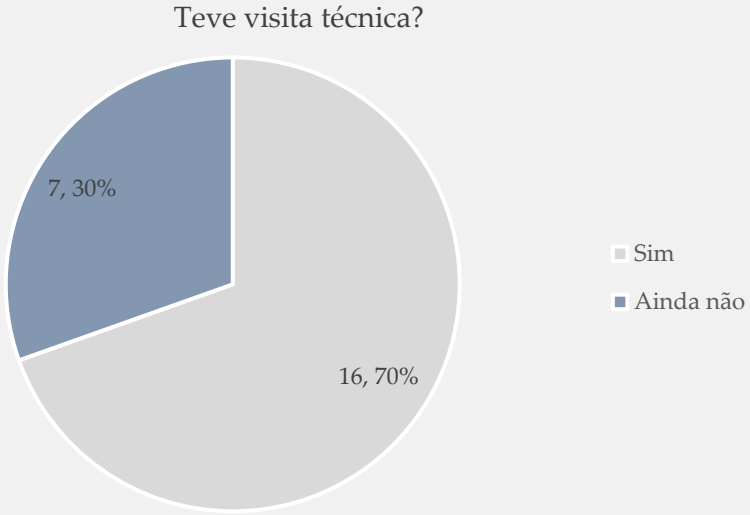
Importante destacar que a CSF do TRF-2 tem entendido como conflito coletivo as ações multitudinárias, ou seja, com uma pluralidade de réus, como nos Casos das Ocupações Gilberto Domingo (Rio de Janeiro, 2024b) e Novo Horizonte (Rio de Janeiro, 2023c), por exemplo. Mas, a Comissão de Soluções Fundiárias, também, tem entendido como coletivos os conflitos ensejados por múltiplas ações individuais com o mesmo objeto contra membros da mesma comunidade. São exemplos os casos do conflito envolvendo a Comunidade do Horto no Município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro, 2023a) e da Comunidade BR-40 em Petrópolis (Rio de Janeiro, 2023d). Dessa forma, a análise sobre o caráter coletivo não se relaciona exclusivamente com a ação judicial, mas com as características gerais do conflito fundiário.

A Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2 já recebeu inclusive um conflito fundiário não judicializado encaminhado pelo Ministério Público Federal, como prevê a Resolução n. 510 de 2023 do CNJ (Rio de Janeiro, 2024c).

Após esta análise de admissibilidade dos casos, os juízes federais relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias têm realizado reuniões bilaterais com as partes com o objetivo de construir visitas técnicas nos territórios. Em alguns casos iniciais, os juízes da CSF do TRF-2 apenas comunicaram as comunidades ou a Defensoria Pública da União sobre a data e roteiro da visita técnica, como ocorreu na visita técnica da Comunidade do Horto, no Rio de Janeiro. Entretanto, muitos juízes da CSF do TRF-2 têm criado como prática a realização de reuniões com representantes das famílias envolvidas nos conflitos fundiários com o objetivo de construir de forma dialógica o roteiro da visita técnica.

A CSF/TRF-2 já realizou 16 visitas técnicas em áreas objeto de conflitos coletivos urbanos e rurais, relativos aos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo[8], conforme o gráfico abaixo:

Figura 8 - Número de visitas técnicas realizadas pela CSF do TRF2



Fonte: Elaboração dos autores com base nos dados disponíveis no sítio eletrônico do TRF2.

[8] Segundo as informações disponíveis nos processos judiciais até 14 de fevereiro de 2025. A visita técnica da Ocupação Gilberto Domingo no prédio do INSS no centro do Município do Rio de Janeiro está marcada para acontecer na tarde do dia 18 de fevereiro de 2025 (Rio de Janeiro, 2024a). Em um dos casos, a CSF do TRF2 não realizou a visita técnica em razão de negativas da comunidade em receber a Comissão (informação obtida na pesquisa de campo).

Participaram das visitas técnicas além dos magistrados da Comissão e das partes, o Ministério Público Federal, a Defensoria Pública da União, Universidades e os órgãos assistenciais e fundiários do estado, município e União Federal. A CSF/TRF-2 tem procurado formar uma rede de soluções fundiárias com esses parceiros.

As visitas técnicas permitem uma aproximação dos magistrados com as pessoas e os territórios envolvidos nos conflitos fundiários. Durante as visitas técnicas, os juízes devem observar o perfil social, racial e de gênero das famílias, assim como as características do território. As visitas contribuem para a ruptura com a lógica desterritorializada e descorporificada, que historicamente marca a atuação do Judiciário nos conflitos fundiários coletivos, ao aproximar os juízes dos territórios e dos sujeitos e sujeitas que os habitam.

Após a visita técnica, os magistrados da CSF do TRF-2 têm elaborado relatórios contendo as informações obtidas durante a visita técnica que são homologados pelo colegiado da Comissão e juntado ao Incidente de Soluções Fundiárias. Nesse sentido, após a juntada dos relatórios, os juízes relatores dos Incidentes de Soluções Fundiárias da CSF TRF-2 têm realizado reuniões bilaterais com os atores envolvidos nos conflitos fundiários com o objetivo de preparar as audiências de mediação e conciliação.

A CSF do TRF-2 também já realizou audiências de mediação envolvendo as partes e outros órgãos envolvidos. Um caso de destaque nesse sentido é o da Comunidade Tradicional do Horto Florestal do Rio de Janeiro, que já foram feitas algumas audiências de mediação e conciliação e está próximo ao desfecho favorável do caso com a regularização fundiária da comunidade, que será apresentado no próximo tópico.

Importante ressaltar, portanto, que as audiências da Comissão de Solução Fundiária não são audiência de mediação e conciliação apenas entre as partes, como ocorre tradicionalmente. Essas audiências têm o objetivo de envolver os órgãos das políticas sociais, habitacionais e fundiárias que possam contribuir com a solução de fundo do conflito fundiário, ou seja, a questão da terra.

Como estabelece a Resolução 510 de 2023 do CNJ, quando não for possível a conciliação e mediação com a permanência das famílias no território, as Comissões de Soluções Fundiárias devem elaborar Plano de ação para a desocupação que assegurem os direitos fundamentais das famílias (Brasil, 2023). A CSF do TRF2 já atuou na construção do Plano de Ação para a desocupação de imóvel nos

incidentes, como no caso da Ocupação Zumbi dos Palmares (Rio de Janeiro, 2023b), na zona portuária do Rio de Janeiro, que será analisado a seguir.

3.1 O Caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro e as audiências de mediação

O conflito envolvendo a Comunidade do Horto e o Jardim Botânico do Rio de Janeiro atravessa gerações e se manifesta no Poder Judiciário em mais de 200 ações de reintegração de posse que tramitam na Justiça Federal desde a década de 1980. Entre reintegrações de posse tentadas e efetivadas, a Comunidade bicentenária resistiu ao longo dos anos às inúmeras ordens de remoção forçada oriundas de ações judiciais de reintegração de posse movidas pelo Instituto de Pesquisa Jardim Botânico (IPJB) na Justiça Federal do Rio de Janeiro (Porto, 2024).

A partir do ano de 2023, uma nova possibilidade de resolução para o caso foi aberta a partir de um duplo movimento. No âmbito governamental, foi criado um Grupo de Trabalho Técnico (GTT) no âmbito da Secretaria Geral da Presidência da República, que, revendo entendimentos anteriores, apresentou um relatório defendendo a permanência da Comunidade em todas as áreas não consideradas de risco. Ao mesmo tempo, todos os processos de reintegração já transitados em julgado foram suspensos e reunidos na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2, tornando-se o primeiro caso recebido pela CSF, em junho de 2023 (Porto, 2024).

A condução do incidente até a fase de visita técnica foi atribulada, tendo a Juíza Relatora prolatado decisões dúbias. Em um primeiro momento, fixou um escopo de atuação da CSF no sentido de viabilizar as reintegrações determinadas judicialmente, com a construção de um Plano de Ação à desocupação (Porto, 2024). Também houve denúncias por parte da Comunidade de ausência de diálogo e unilateralidade na construção do roteiro da visita técnica (atendendo às áreas de interesse do JBRJ), apesar de o relatório da visita apresentar conclusões de via mais conciliatória, afirmando a:

> (...) possibilidade concreta de virem a ser equacionados interesses comuns do Jardim Botânico e da Comunidade do Horto, em comunhão de esforços e unidade de desígnios e preocupação, inclusive, com a preservação da área, de seus recursos naturais e conservação da sua biodiversidade. (Rio de Janeiro, 2023a, Evento 167)

Estes posicionamentos contraditórios demonstraram a problemática de que Juízes que já tiveram contato com o processo de origem relatassem o Incidente relacionado na CSF (no caso do Horto, com mais de duas centenas de processos ajuizados, diversos juízes da CSF já tinham julgado ao menos uma ação de

reintegração de posse originária). Nessa esteira, a Presidência da CSF editou uma portaria, de nº TRF2-POR-2023/00021, estabelecendo a possibilidade de impedimento dos magistrados para atuação nos Incidentes durante a fase de mediação e conciliação.

Com isso, diversos juízes da CSF tiveram de declarar impedimento para atuar no Incidente do Horto, até ser definitivamente redistribuído a um juiz relator que não tivesse contato anterior com o caso para conduzir a fase de mediação.

Assim, em agosto de 2024 foi realizada a primeira audiência de mediação do Incidente, contando com participação da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR), que conduziu o Grupo Técnico de Trabalho no Governo Federal, IPJB, Prefeitura do Rio de Janeiro, Ministério do Meio Ambiente, MPF, DPU e Associação de Moradores e Amigos do Horto (AMAHOR). Todos os atores participantes da reunião endossaram, ao menos em discurso, as conclusões apresentadas no Relatório Final do GTT, destinando as tratativas à construção de um Termo de Compromisso Administrativo de acordo coletivo, "*explicitando a forma e o conteúdo da regularização dos imóveis na Comunidade do Horto*" (Rio de Janeiro, 2023a, Evento 271).

A CSF tem servido como local de discussão e negociação dos termos do acordo final que deve regularizar a comunidade, extinguir as ações de reintegração de posse e regular a convivência entre a Comunidade e o JBRJ. Desde agosto, outras quatro audiências foram realizadas, alterando significativamente a proposta apresentada originalmente pela SGPR e JBRJ, e existe uma expectativa das partes de fechar o Termo de Compromisso em breve.

É significativo observar que neste caso a Comissão propiciou um espaço para discutir o conflito que não seria possível a partir do modelo tradicional de processo civil. Pela primeira vez, o Judiciário reconheceu e concedeu um tratamento coletivo ao caso, permitindo uma discussão ampla que contou com participação da Comunidade na fase de mediação. Os termos do acordo não atenderão a todas as demandas da Comunidade, visto que algumas famílias serão removidas ainda que dentro do território, mas representam uma grande mudança do quadro jurídico anterior em que todas as ações transitaram em desfavor dos moradores. O acordo colocará fim às ações de reintegração de posse e será feita a regularização fundiária das famílias no território que ocupam há várias gerações.

Cabe notar que, caso o Termo de Compromisso seja firmado, haverá uma discussão sobre sua natureza jurídica. Apesar de a CSF ser instituída como um órgão administrativo do Tribunal, o Termo consiste num acordo entre as partes,

que deve ser homologado judicialmente para extinguir os processos de reintegração. A forma como essa homologação ocorrerá (se será feita pelo próprio juiz relator do Incidente e quais seus efeitos imediatos) ainda não está definida, mas consistirá num precedente interessante para casos futuros.

3.2 O Caso da Ocupação Zumbi dos Palmares: atuação da Comissão com plano de desocupação

Outro caso de destaque com atuação da Comissão de Soluções Fundiárias envolveu a Ocupação Zumbi dos Palmares, situada no imóvel nº 53 da Av. Venezuela, zona portuária do Rio de Janeiro.

Trata-se de um antigo edifício verticalizado de escritórios, que sediou o antigo Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Estivadores e Transportes de Cargas (IAPETC) e atualmente pertence ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Há mais de quatro décadas o imóvel é caracterizado como "não operacional" e mantido abandonado sem cumprimento de sua função social.

Nesse período, o edifício foi ocupado diversas vezes por famílias vulneráveis em busca de moradia na região central, com destaque para uma grande ocupação entre 2005 e 2011 (Porto *et al.*, 2023). A ocupação Zumbi dos Palmares se formou e foi intensificada durante a pandemia de Covid-19, por dezenas de famílias, formadas em grande medida por mães solo e trabalhadoras e trabalhadores informais (camelôs) do centro da cidade (Porto *et al.*, 2023).

O INSS ingressou com uma ação de reintegração de posse em 2021, momento em que foi relatado pelo oficial de justiça estarem "…residindo atualmente no local cerca de 120 famílias, com mais de 30 crianças, diversos idosos e deficientes, num total de mais de 300 moradores…" (Rio de Janeiro, 2021, fl. 285).

Devido ao grande período de abandono e, possivelmente, afetado pela construção do Túnel Prefeito Marcello Alencar diretamente abaixo de onde o edifício se localiza (finalizado em 2012), o prédio do INSS começou a apresentar rachaduras e falhas estruturais, resultantes de uma movimentação da fundação. Estas falhas foram observadas desde a primeira visita do oficial de justiça (Porto *et al.*, 2023) e, ao longo do tempo, foram se agravando, segundo relatos dos moradores da ocupação. O INSS mobilizou o discurso do risco de vida às famílias como motivação para uma reintegração de posse.

Chegaram a ser realizadas mais de uma audiência de mediação no processo de reintegração, contudo as famílias não foram convidadas (o juízo convidou a

participar, além do INSS, a Defesa Civil, a Secretaria de Assistência Social e o NAJUP Luiza Mahin).

Após a criação da CSF do TRF-2, o NAJUP Luiza Mahin e a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do MPF solicitaram o encaminhamento do caso para a CSF do TRF2, sendo admitido pela Comissão em 10 de outubro de 2023, após a remessa pelo juiz originário. (Rio de Janeiro, 2023b).

A visita técnica foi realizada em 13 de dezembro de 2023 e foi conduzida por quatro juízes da Comissão de Soluções Fundiária, representantes do INSS e da Defesa Civil, e acompanhada pelo NAJUP Luiza Mahin e pela PRDC do MPF, com a presença dos moradores e moradoras (Rio de Janeiro, 2023b). Os magistrados do TRF-2 não subiram para os pisos superiores do imóvel, realizando uma rápida reunião entre os representantes do Judiciário e dos órgãos públicos com os moradores no térreo[9].

A relatora realizou algumas reuniões bilaterais com o INSS e outros atores envolvidos no conflito, mas novamente não contou com participação dos ocupantes. Em setembro de 2024, a Comissão divulgou um plano de desocupação do imóvel, em etapas escalonadas, tendo como medida imediata após a reintegração o encaminhamento dos ocupantes para cadastro em medidas assistenciais, como o pagamento de aluguel social, concessão do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e pessoas com deficiência, e encaminhamento a abrigos públicos (Rio de Janeiro, 2023b).

As famílias só participaram na sessão da CSF do TRF2 que foi votado o plano de ação para desocupação. Apenas uma pessoa representando a ocupação fez fala. Ela chamou a atenção para as demandas dos moradores.

DPU, MPF e o NAJUP Luiza Mahin insistiram na importância de um espaço de escuta ativa por parte da CSF do TRF2 das demandas dos moradores. Também, defenderam que fossem realizadas ações concomitantes no conflito fundiário, que emergencialmente fosse garantido aluguel social para as famílias por meio da Prefeitura até o reassentamento definitivo e, que o INSS destinasse o imóvel para a política pública de habitação por interesse social para o reassentamento das famílias.

A data da reintegração de posse foi definida pelo juiz de primeira instância para o dia 16 de dezembro de 2024 que foi o responsável pela execução do plano de ação

[9] Informação verificada na pesquisa de campo com o acompanhamento da visita técnica.

de desocupação (Rio de Janeiro, 2021, 22 de novembro de 2024). As famílias foram despejadas 9 dias antes do natal. A maioria recebeu como "alternativa" emergencial o aluguel social, que foi entregue numa sexta-feira final da tarde com o despejo marcado para a segunda, dia 16 de dezembro de 2024. Muitas famílias não conseguiram descontar o cheque no banco antes do despejo. O auxílio emergencial foi de R$ 400,00, valor muito insuficiente para custear o aluguel de um imóvel na região central do Município do Rio de Janeiro. Muitas famílias foram ocupar outros imóveis (muitas vezes, em situações ainda mais vulnerabilizadas) ou alugaram barracos em favelas mais distantes da região central. Pouquíssimas famílias aceitaram serem encaminhadas aos abrigos públicos da Prefeitura - instituições que não têm fins de moradia e eram rejeitados pela maioria dos moradores[10].

O prédio do INSS teve a porta concretada, segue vazio e sem informações sobre a destinação do mesmo[11].

O caso da Ocupação Zumbi dos Palmares demonstra as limitações das Comissões de Soluções Fundiárias. O desfecho do caso, que garantiu a reintegração do imóvel sem oferecer uma alternativa habitacional real às famílias, denota as dificuldades de alterar uma cultura jurídica que não compreende o direito à moradia digna em todas as suas dimensões.

Se por um lado, a atuação da CSF do TRF2 garantiu na véspera do despejo, ao menos o aluguel social de R$ 400,00 para as famílias, por outro lado, este caso evidencia que o mero planejamento da execução de um eventual despejo não significa uma resolução exitosa do conflito possessório. Embora de fato reduza os danos de uma remoção com uso de força policial e sem qualquer prévio preparo, o despejo em si sempre é uma violência que provoca graves efeitos nas vidas das famílias, tais como a perda de vínculos com a região e a manutenção na situação de vulnerabilidade.

Aliás, é por isso que o Comentário Geral n. 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), que define o direito à moradia como intrínseco à dignidade humana, aduz a segurança da posse um de seus elementos essenciais, entendendo que os despejos só podem acontecer quando alternativas de realocação concretas existirem (ONU, 1997).

[10] Todas essas informações foram obtidas junto as famílias durante o acompanhamento do despejo e nos dias subsequentes.

[11] Informação obtidas no local e nos autos do Incidente de Soluções Fundiárias (Rio de Janeiro, 2023b).

O desfecho da Ocupação Zumbi dos Palmares reproduz, assim, a mesma lógica de finalização do litígio sem uma resposta efetiva do poder público de habitação social e de garantia do direito fundamental à moradia, o que também levanta questionamentos quanto ao que o Poder Judiciário tem feito para efetivar o princípio constitucional da função social da propriedade.

Ainda assim, o encaminhamento do caso à CSF foi importante para forçar o diálogo interinstitucional e constranger os órgãos públicos a oferecerem alguma alternativa, ainda que precária. A pressão feita pelas famílias da Ocupação Zumbi dos Palmares certamente foi fundamental para tal, e a atuação do MPF, DPU e do NAJUP Luiza Mahin pôde munir os ocupantes sobre os processos jurídicos em que estavam inseridos e fortalecer sua luta.

Considerações finais

O artigo analisou a atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região, criadas conforme previsto na quarta tutela incidental na ADPF 828 e na Resolução 510/2023 do CNJ.

Como demonstrado pela análise geral, desde sua criação em junho de 2023, a CSF do TRF-2 recebeu uma quantidade significativa de casos, dos quais a maioria (22) foram admitidos. A Comissão tem atuado em conflitos nos estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo, mas se destacam os conflitos oriundos do estado do Rio de Janeiro, com cerca de um terço da cidade do Rio de Janeiro.

Observou-se ainda que a atuação da Comissão tem especial relevância para conflitos fundiários anteriores à pandemia (com mais de 5 anos), o que pode indicar sua mobilização para situações em que tentativas de reintegração de posse não se concretizaram. Mas, também, foi possível perceber que a CSF do TRF2 tem atuado em casos de ocupações recentes, posteriores à pandemia de Covid-19. Demonstrando que as CSF do TRF2 são estruturas permanentes para a resolução de conflitos fundiários dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Identificamos a realização de 16 visitas técnicas, diligência muito própria dos conflitos possessórios que constitui um marco importante na diferenciação do Incidente Fundiário do processo civil tradicional, permitindo a territorialização e corporificação dos conflitos fundiários.

A análise qualitativa dos casos do Horto e da Ocupação Zumbi chamou a atenção para a diversidade de perfis de juízes que atuam na CSF do TRF2, existindo certa

discricionariedade com diferentes formas de atuação que podem levar a desfechos diferentes.

A investigação qualitativa aponta para alguns avanços e outras permanências na atuação do Poder Judiciário em conflitos fundiários. Por um lado, o tratamento dos casos como coletivos e a provocação de diferentes órgãos públicos e instituições pode representar um grande avanço, especialmente quando aliado a um contexto político favorável, como demonstrado no caso do Horto. O papel da Comissão nesse caso certamente foi preponderante para construir uma nova saída jurídica e oferecer um espaço propício à construção de um acordo que considere os direitos dos moradores da comunidade bicentenária.

Por outro lado, o caso da Ocupação Zumbi dos Palmares demonstra as limitações na cultura jurídica quanto ao direito à moradia digna em todas as suas dimensões. Embora a interferência da CSF do TRF2 tenha permitido a concessão de aluguel social às famílias despejadas, evidencia-se um entendimento muito raso sobre o que configura alternativa habitacional e a extensão do direito à moradia dos ocupantes. O Incidente priorizou viabilizar a desocupação antes das questões conexas relativas a garantias reais de habitação às famílias despejadas e à obtenção de um compromisso seguro de requalificação do imóvel para moradia popular.

As Comissões de Soluções Fundiárias, com suas limitações e suas possibilidades de atuação, representam um espaço importante a ser disputado para viabilizar o oferecimento de um novo trato na resolução dos conflitos fundiários, em que o direito à terra e à moradia sejam garantidos.

Referências

ALVES, Rafael, CARVALHO, Laura; RIOS, Marcos. Alves, Carvalho e Rios. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. *Revista Direito e Práxis*, v. 12, n. 3, 2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: Novo uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Código de Processo Civil. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Resolução 510, de 26 de junho de 2023. Regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização

de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Brasília: CNJ, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original13433320230628649c3905c2768.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília: Presidência da República, 2021b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 13 nov. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Brasília-DF, 04 de junho de, 3 de junho de 2021c. Disponível em: https://portal.stfbr/processos/downloadPdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. ADP Brasília-DF, 01 de dezembro de 2021d. p. 23-24. Disponível em: httportal.stf.jus.br/procePeca.asp?id=1pdf. Acesso em: fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Segunda Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF, 30 de março de 2022. Brasília-DF, 30 de março de 2022. p. 13. Disponível em: https://portf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15350.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DFADPCEIRA/DF. Brasília-DF, 29 de junho de 2022., 29 13-14. Disponível em: https://portf.jus.br/processos/doid=15352148165&t=.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Brasília-DF, 31 de outubro de 2022. p. 24-25. Disponível em: https://postf.jus.br/processos/dxt=.pdf. Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). ADPF/DF. Referendo da Quarta Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Ministro. Roberto Barroso. Brasília-DF, 0 2 de

novembro de 2022. p. 8. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/procesownloadPeca.asp?id=1535f. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024, de 15 de junho de 2023. Dispõe sobre o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Disponível em: https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2023-00024.pdf. Acesso em: 30 set. 2023.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Resolução nº TRF2-RSP-2024/00060, de 10 de julho de 2024. Consolida o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias do Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Rio de Janeiro: TRF2, 2024a. Disponível em: https://static.trf2.jus.br/nas-internet/documento/institucional/comissoes/fundiarias/trf2-rsp-2024-00060.pdf. Acesso em: 23 ago. 2024.

DESPEJO ZERO. Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia. Disponível em https://mapa.despejozero.org.br/. Acesso em: 10 fev. 2024.

FRANZONI *et al*. Projeto Cartografias Jurídicas – mapeamento jurídico-espacial dos conflitos fundiários na cidade do Rio de Janeiro. *Revista Temática Terras e Habitação* – Publicação Comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH. Rio de Janeiro DPRJ, Centro de Estudos Jurídicos, 2024.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a Bruxa* – Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. Tradução de Carlos Szlak. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. 8. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MARICATO, Ermínia. Globalização e política urbana na periferia do capitalismo. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; JUNIOR, Orlando Alves dos Santos. (orgs). *As metrópoles a questão brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 51-74.

MILANO, Giovana. Crônicas de despejos anunciados - análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. *Revista Direito e Práxis*, v. 9, n. 3, 2018. Disponível em https://www.scielo.br/j/rdp/a/fzNPtXZT3Tp5WRxLpRzyFBx/?lang=pt. Acesso em 09 ago. 2024.

ONU, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral n. 7*, 1997. Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

PRAZERES, Fernando, SILVA, Lucas Cavalcante. A Comissão Regional de Soluções Fundiárias da Resolução n. 510 do Conselho Nacional de Justiça:

reflexões a partir da experiência do Tribunal de Justica do Parana. *Revista CNJ*, v. 7, n. 2, jul./dez. 2023.

PORTO, Francisco Trope da Silva; DE CARVALHO, Mariana Guimarães; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Ocupação Zumbi dos Palmares: uma história de exclusão e luta por moradia no centro do Rio. *Boletim IPPUR*, Rio de Janeiro, v. 73, 2023. Disponível em: https://ippur.ufrj.br/ocupacao-zumbi-dos-palmares-uma-historia-de-exclusao-e-luta-por-moradia-no-centro-do-rio/. Acesso em: 10 nov. 2024.

PORTO, Francisco Trope da Silva. *Poder Judiciário e Conflitos Fundiários*: uma análise do caso do Horto Florestal do Rio de Janeiro na Comissão de Soluções Fundiárias do TRF-2. Rio de Janeiro: Curso de (Monografia em) Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. *A Magistratura Fluminense*: seu olhar sobre as ocupações do MST. Rio de Janeiro: Mestrado em Teoria Geral do Estado e Direito Constitucional da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2005.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. Campo jurídico, ADPF 828 e direito à moradia. *Revista Suprema – Revista de Estudos Constitucionais*, Brasília, v. 3, n. 3, p. 283-322, 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; TAVARES, Ana Claudia Diogo; VIEIRA, Fernanda Maria da Costa. A Campanha Despejo Zero e a ADPF 828 - a luta jurídico política pela efetivação do direito à moradia adequada. *Revista Temática Terras e Habitação* – Publicação Comemorativa dos 70 anos DPRJ e 35 anos do NUTH, Rio de Janeiro DPRJ, Centro de Estudos Jurídicos, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana, CASTRO SOBRINHO, Taiana de. Mulheres e moradia: despejos e remoções enquanto violências de gênero. *Revista da Defensoria Pública da União*, v. 21, n. 21, p. 157-181, 2024.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; PORTO, Francisco Trope da Silva; MACHADO, Bruna Pilon Geanetti. Supremo Tribunal Federal e remoções forçadas: uma análise das reclamações constitucionais com base na ADPF 8281. In: BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. *Coletânea de artigos - Conflitos fundiários coletivos*: o papel das comissões previstas na Resolução CNJ/510/2023. Brasília: MPF, 2024. p. 102-125.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; SOBRINHO, Taiana de Castro; DA SILVA, Rafaelly de Lima Galossi da. Despejos e luta pelo direito à moradia na pandemia: resistências femininas na experiência da Ocupação Novo Horizonte. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, 2022.

RIBEIRO, Bruna *et al*. *Panorama das ocupações na área central do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Observatório das Metrópoles do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Central de Movimentos Populares, 2024. (Relatório de Pesquisa).

RIO DE JANEIRO. Justiça Federal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro. Processo nº 5080302-24.2021.4.02.5101. 2ª Vara Federal, 2021

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008892-09.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023a.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5013680-66.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023b.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008936-28.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023c.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008948-42.2023.4.02.0000. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2023d.

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Processo 5008651-98.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2024a

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5011304-73.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2024b

RIO DE JANEIRO. Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidente de Soluções Fundiárias n. 5008849-38.2024.4.02.0000/RJ. Diário Eletrônico da 2ª Região, Rio de Janeiro, 2024c

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças, 2015.

TRF2. Justiça Federal 2ª Região. Comissão de Soluções Fundiárias. Incidentes distribuídos, 2024. Disponível em: https://www.trf2.jus.br/trf2/artigo/saj/incidentes-distribuidos. Acesso em: 17 fev. 2025.

VIEIRA, Fernanda; TAVARES, Ana Claudia e QUINTANS, Mariana. A Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiária do TRF2: novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? *Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito*, v. 25, n. 3, p. 141-162, 2023.

Sobre as autoras e o autor

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Francisco Trope da Silva Porto
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito pela mesma Universidade. Integrante do NAJUP Luiza Mahin e do grupo de pesquisa “Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense”.

Contribuição de autoria: segunda redação e sistematização dos dados e elaboração dos gráficos.

Cecilia Café Baldani
Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG/Goiânia). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Residente Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Participa do Laboratório de Pesquisa “Inpodderales”.

Contribuição de autoria: terceira redação e revisão.

Mariana Guimarães de Carvalho
Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Contribuição de autoria: quarta redação.

Nota
O artigo é resultado da Pesquisa Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no território fluminense e conta com o apoio da FAPERJ.

Eixo 4
Lutas territoriais na América Latina

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55901

dossiê

La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Luchas históricas por el gobierno local y el orden territorial

A tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán. Lutas históricas pelo governo local e pela ordem territorial

The subaltern legal tradition of indigenous peoples and communities in Michoacán. Historical struggles for local government and territorial order

Orlando Aragón Andrade[1]
[1] Universidad Nacional Autónoma de México, Laboratorio de Antropología Jurídica y del Estado, Morelia, Michoacán, México. E-mail: orlando_aragon@enesmorelia.unam.mx. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-1126-4750.

Submetido em 22/10/2024
Aceito em 14/12/2024

Como citar este trabalho
Orlando Aragón Andrade. La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Luchas históricas por el gobierno local y el orden territorial. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 691-712, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Luchas históricas por el gobierno local y el orden territorial

Resumen
En este trabajo se estudia el proceso de lucha por el control del territorio de las comunidades indígenas de Michoacán (México), que se entrelaza con la disputa por el gobierno local y municipal, con el objetivo de comprender la profundidad histórica de la reivindicación y el actual contenido del derecho al autogobierno indígena, relativos a la autonomía política del gobierno municipal, el ejercicio de funciones de gobierno y la administración directa del presupuesto público. A partir de ello se sostiene la existencia de una "tradición jurídica subalterna" de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán que, en contra del dogma de la academia tradicional y de la libertaria, visibiliza la habilidad y destreza que desde hace siglos han mostrado las comunidades en el uso del derecho "ajeno".
Palabras-clave
Comunidades indígenas de Michoacán. Lucha por el control territorial. Disputas por el gobierno local y municipal. Tradición jurídica subalterna.

Resumo
Este trabalho estuda o processo de luta pelo controle do território das comunidades indígenas de Michoacán (México), que se confunde com a disputa pelo governo local e municipal, com o objetivo de compreender a profundidade histórica da reivindicação e o conteúdo atual do direito à autogoverno indígena, relativo à autonomia política do governo municipal, ao exercício de funções governamentais e à administração direta do orçamento público. A partir disso, sustenta-se a existência de uma "tradição jurídica subalterna" dos povos e comunidades indígenas de Michoacán que, ao contrário do dogma da academia tradicional e libertária, torna visível a capacidade e habilidade que as comunidades têm no uso do direito estrangeiro.
Palavras-chave
Comunidades indígenas de Michoacán. Lutar pelo controle territorial. Disputas governamentais locais e municipais. Tradição jurídica subalterna.

Abstract
This paper studies the process of struggle for control of the territory of the indigenous communities of Michoacán, which is intertwined with the dispute over local and municipal government, with the aim of understanding the historical depth of the claim and the current content of the right to indigenous self-government, relative to the political autonomy of the municipal government, the exercise of government functions and the direct administration of the public budget. Based on this, the existence of a "subaltern legal tradition" of the indigenous peoples and communities of Michoacán is maintained, which, contrary to the dogma of traditional and libertarian academia, makes visible the ability and skill that communities have shown for centuries in the use of foreign law.
Keywords
Indigenous communities of Michoacán. Struggle for territorial control. Disputes over local and municipal government. Subaltern legal tradition.

Introducción

En los últimos quince años hemos sido testigos de uno de los movimientos políticos más importantes en el estado de Michoacán, México, en el primer tercio del siglo XXI. Actualmente más de cuarenta comunidades indígenas, pertenecientes a cuatro de los pueblos originarios que se asientan en la entidad (ver Figura 1), ejercen el derecho al autogobierno indígena, transformando con ello radicalmente la geografía política de los gobiernos municipales, así como el ordenamiento y control de sus territorios.

Figura 1. Regiones indígenas de Michoacán



En 2025 se conmemora el bicentenario de la fundación política y jurídica de Michoacán. Hace doscientos años, como hoy, las comunidades indígenas formaban parte del debate político de la entonces naciente entidad federativa. En aquellos años los diputados constituyentes discutían sobre la pertinencia de que varias comunidades indígenas mantuvieran o no la categoría de sede de ayuntamiento, que bajo el orden jurídico de la Constitución de Cádiz habían alcanzado unos cuantos años atrás en un intento por mantener la autonomía y el control de sus territorios y bienes en relación con otras poblaciones.

Para infortunio de las comunidades, el primer Congreso Constituyente de Michoacán decidió adoptar una serie de nuevos requisitos para que una población pudiera ser sede de un ayuntamiento. Esto implicó que prácticamente todas las comunidades indígenas de Michoacán perdieran la calidad de sede de ayuntamiento y fueran subordinadas política, jurídica y administrativamente a poblaciones amestizadas o en un acelerado proceso de amestizamiento, que fueron las que finalmente conservaron esta categoría.

Parte importante de la aspiración de las comunidades de convertirse en sede de ayuntamiento, como al día de hoy de ejercer autonomía y autogobierno indígena, estaba íntimamente relacionada con el control y defensa de su territorio. La subordinación política al gobierno local, antes y después del nacimiento del Estado independiente, no sólo implicaba control político sobre las poblaciones; sino acceso, ordenamiento y control sobre los territorios de las comunidades.

Bajo las primeras disposiciones constitucionales del Estado independiente de Michoacán, prácticamente ninguna comunidad indígena logró transitar al nuevo régimen jurídico-político como población capital o cabecera de ayuntamiento, a diferencia de lo que sucedió en otras entidades federativas de México, como Oaxaca, que desde entonces establecieron las bases para su actual organización política a nivel municipal (Annino, 1995). Según el historiador Juan Carlos Cortés Máximo (2012), los primeros y prácticamente únicos casos de comunidades indígenas que alcanzaron la categoría de cabecera de ayuntamiento en Michoacán lo consiguieron bien avanzado el siglo XIX y a inicios del siglo XX.

Por distantes que parezcan estos hechos que ocurrieron hace doscientos años, considero que tienen una importancia mayúscula en al menos dos sentidos; por lado, para entender la actual crisis del gobierno municipal en Michoacán a causa de la irrupción en los últimos quince años de formas de ejercicio del derecho al autogobierno indígena que desafían la lógica heredada de la época colonial; por otro, y en tanto recurso pedagógico, para brindarnos diferentes lecciones y aprendizajes a quienes acompañamos comprometidamente las luchas de las comunidades indígenas desde el terreno del derecho y de la antropología jurídica, o bien, a los interesados en construir conocimiento científico útil para las luchas de estos pueblos desde las diversas disciplinas sociales.

En esta contribución me propongo cuatro objetivos: (i) estudiar de manera panorámica, a riesgo de simplificación, un proceso poco conocido, de larga duración, diverso y complejo de lucha por el control del territorio de las comunidades indígenas de Michoacán, que se entrelaza con la disputa por el gobierno local y, posteriormente, municipal; (ii) comprender la profundidad

histórica de la reivindicación y el actual contenido del derecho al autogobierno indígena, relativos a la autonomía política del gobierno municipal, el ejercicio de funciones de gobierno y la administración directa del presupuesto público; (iii) visibilizar, en contra del dogma tanto de la academia tradicional como de la libertaria, la habilidad y destreza que desde hace siglos las comunidades indígenas de Michoacán han mostrado en el uso del derecho ajeno, primero colonial y después independiente; por último, y a partir de estas referencias, (iv) sostener la existencia de una "tradición jurídica subalterna" de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán, que es diferente y previa a las prácticas y discursos liberales del activismo promedio de los derechos humanos en México.

Dicho esto, y para alcanzar los objetivos que me he propuesto en este artículo, propongo al lector el siguiente itinerario. Primero, regresar siglos atrás, a la época de la Colonia, para dar cuenta de la configuración del sistema de la república de indios, de las luchas que libraron las comunidades en ese régimen jurídico, y de las herramientas y estrategias de las que echaron mano en sus procesos de rebeldía. En un segundo momento, revisar el proceso mediante el cual decenas de comunidades indígenas del actual estado de Michoacán buscaron constituirse en sede de ayuntamiento, aprovechando las disposiciones de la Constitución de Cádiz; así como su posterior exclusión política por parte del primer Congreso Constituyente de Michoacán. Cerraré esta contribución con un apartado de reflexiones finales.

1 La reconfiguración de las comunidades indígenas en Michoacán. Las repúblicas de indios, la conflictividad intercomunal y la lucha por la autonomía frente a las cabeceras de repúblicas

Según Felipe Castro Gutiérrez (2020), antes de la llegada de los españoles, la organización de las poblaciones originarias que habitaron las regiones en que hoy se asientan las comunidades purépechas giraba en torno al linaje de algunas familias sobre otras. No disponían del territorio ni de la identidad comunal que hoy conocemos. Este cambio hacia la comunidad como unidad de cohesión cultural, lingüística, territorial y política se produjo en las primeras décadas de la Colonia, como resultado de las políticas de reducción y congregación impulsadas desde la Corona española. Como es bien sabido, dicha iniciativa tuvo como objetivo principal facilitar la evangelización de las poblaciones nativas de los territorios recién conquistados y conseguir su control político, económico y militar. La misma realidad es advertida por Gustavo Marín Guardado (2007) y David

Figueroa Serrano (2014) para el caso de las comunidades que hoy se asientan en la región de la Costa-Sierra nahua.

Esto quiere decir que la configuración de las comunidades indígenas, como hoy las conocemos, no tiene un origen únicamente prehispánico, sino que también está fuertemente influenciada por las políticas y medidas dictadas por el Estado colonial. Esto, sin embargo, no debe llevarnos a concluir simplemente, como lo han sugerido algunos antropólogos, que las comunidades indígenas son un producto del Estado colonial; sino que, en todo caso, son el resultado de la tensión entre las políticas coloniales de congregación y reducción y las adaptaciones y apropiaciones que las poblaciones originarias dispersas realizaron en aquellos tiempos. Esta relación —compleja y ambigua, y no dicotómica o polar— será lo que a mi parecer ha caracterizado históricamente la relación entre las comunidades indígenas y el Estado colonial.

Las poblaciones indígenas congregadas vivieron un primer periodo de orden colonial caracterizado por el establecimiento de encomiendas en algunas regiones del actual territorio de Michoacán. No obstante, este sistema fue sustituido por las repúblicas de indios como forma de organización territorial y administrativa. Estas repúblicas formaron parte de un complejo entramado jurídico-institucional bifronte que distinguía entre el gobierno de los indios (república de indios) y el de la "gente de razón" (república de españoles). De acuerdo con José Luis Alcauter Guzmán (2017, p. 293),

> el gobierno indígena era autónomo, pero al mismo tiempo un gobierno auxiliar de los alcaldes mayores, corregidores y gobernadores, pues se valían de los oficiales de la república [de españoles] para mantener el buen orden en las comunidades indígenas, para la recaudación de los tributos y para hacer efectivas las resoluciones y sentencias que los jueces españoles pronunciaban.

La república de indios, en tanto unidad jurídico-administrativa, estaba compuesta por comunidades indígenas con estatus diferenciados: una era la cabecera de la propia república y el resto eran consideradas como pueblos sujetos a esta cabecera. La calidad de cabecera suponía una serie de privilegios, que entre otras cosas se derivaban de la importancia que la comunidad había tenido en el pasado, como haber sido sede de antiguos cacicazgos; de la presencia en la zona de familias indígenas descendientes de la nobleza, como en el caso de Pátzcuaro y Tzintzuntzan (Cortés Máximo, 2012, p. 73-79); o, según la normatividad, del hecho de que la comunidad contara con una serie de elementos geográficos que garantizara su bienestar (Alcauter Guzmán, 2017, p. 292).

La cabecera de la república podía elegir a un gobernador indio y su cabildo; se encargaba de que la recaudación de tributos a los pueblos sujetos fuera entregada al gobierno de la Corona; disponía de funciones judiciales sobre los indios habitantes de la república; contaba con cierta autonomía económica a través de la administración de las cajas de comunidad; y tenía el derecho de exigir servicios personales a los indios de los pueblos sujetos. En cambio, los pueblos sujetos a la cabecera tenían prácticamente sólo obligaciones en relación con sus cabeceras. Ellos elegían a un alcalde indio y sus regidores; debían, entre otras cosas, prestar servicios personales a la cabecera, tales como arreglar su iglesia o contribuir a la fiesta patronal; acudir cuando fueran convocados por las autoridades de la cabecera a reparar la iglesia, el hospital y las casas reales; o bien, enviar personas para que sirvieran al gobernador de la república o a su cura (Cortés Máximo, 2012, p. 71). Este sistema vertical y asimétrico que dio forma a la república de indios hizo que desde muy temprano varios pueblos sujetos buscaran separarse de sus cabeceras, especialmente por los abusos cometidos hacia sus habitantes, intentando que el gobierno colonial les permitiera inaugurar una nueva república para así librase del dominio y control de otras comunidades.

Este objetivo lo lograron hace siglos algunas de las comunidades con las que he trabajado que hoy ejercen autogobierno y administran directamente el presupuesto público. En la subregión purépecha de la Cañada de los Once Pueblos, las comunidades de Carapan y Huancito lo consiguieron en detrimento del control que ejercía sobre ellas la cabecera de la república de indios ubicada en Chilchota (Cortés Máximo, 2012, p. 19). Una situación similar la podemos encontrar en la antigua república de indios de Zitácuaro, en donde las comunidades de San Mateo (hoy, Crescencio Morales), San Juan el Nuevo (hoy, Donaciano Ojeda) y San Bartolo (hoy, Francisco Serrato) lograron su segregación, en el contexto marcado por las reformas borbónicas, para fundar una nueva república encabezada por San Mateo (Cortés Máximo, 2012; Venegas Pérez y otros, 2020). No obstante, tal como lo documentan Ysmael Venegas Pérez y otros (2020), la nueva república no estuvo exenta de conflictividad intercomunal: en los años subsecuentes, la comunidad de San Bartolo sostuvo litigios con la nueva cabecera de San Mateo; también tuvieron diferencias por tierra San Juan el Nuevo y el Rancho Carpinteros (el otro aliado de las comunidades mazahuas).

Para conseguir la creación de una nueva república de indios era necesario contar con la autorización del gobierno superior de la Colonia. De tal forma que debía seguirse un proceso legal que, según Alcauter Guzmán, comenzaba con la petición de los habitantes de la comunidad y era seguido de informes requeridos "al cura y al alcalde mayor de partido para verificar que en efecto fuera una comunidad

con el vecindario y la calidad necesarios" (2017, p. 292). En la práctica esta solicitud implicaba un procedimiento legal que en la mayoría de las ocasiones suponía un conflicto entre comunidades indígenas, el cual era sustentado con argumentos legales que justificaran y legitimaran la formación de una nueva república.

Un ejemplo de esta lógica litigiosa de las comunidades frente a la instituciones políticas y jurídicas coloniales fue el intento frustrado de separación de la comunidad de Ihuatzio, en tanto pueblo sujeto, de la república de indios de Tzitzuntzan. Esta solicitud no procedió debido al carácter de ciudad que tenía Tzitzuntzan y los privilegios que de esa categoría se desprendían, según lo alegado por ésta misma (Cortés Máximo, 2012, p. 81). Otro caso que resulta interesante es el de la solicitud de segregación de la comunidad de Tetlama de la república de indios de Tepalcatepec, la cual fue aceptada y se sostuvo en la diferencia étnica que alegó la comunidad entre sus habitantes nahuas y los tarascos de la cabecera de Tepalcatepec. Este argumento resulta por lo menos llamativo para el discurso contemporáneo de la etnicidad.

De acuerdo con Cortés Máximo (2012, p. 88-122), los argumentos que más comúnmente esgrimían las comunidades con calidad de pueblos sujetos para buscar separarse de las repúblicas de indios existentes y formar una nueva consistían en: (i) el maltrato, los abusos y las vejaciones de las autoridades de la cabecera sobre los habitantes de los pueblos sujetos; la capacidad que tenía el pueblo sujeto para tributar directamente a la Corona; la sobrada solvencia para sostener una iglesia; entre otros. Estos elementos dan cuenta de cómo desde esta época las comunidades indígenas incorporaron como parte de sus instrumentos de lucha el derecho colonial e, incluso, como lo sostiene Castro Gutiérrez (2003), desarrollaron una especial destreza en su movilización:

> Una de las tácticas más generalizadas de los indígenas en sus relaciones con hacendados, comerciantes, funcionarios y eclesiásticos, fue el aprovechamiento de las ventajas comparativas que les brindaba el sistema legal. Los pueblos se arroparon en las instituciones introducidas por los españoles —gobiernos, hospitales, cofradías, cajas de comunidad—, se preocuparon por obtener mercedes, "componer" sus tierras y acumular reales provisiones a su favor. También, desde fechas muy tempranas, aprendieron a pasar por encima de las autoridades provinciales y acudir directamente a México a promover sus pleitos. Muchos españoles acabaron por considerar que se trataba de una aculturación jurídica demasiado exitosa. Así lo decía por ejemplo un vecino español de Acuitzio que acusaba a los indígenas de ser "cavilosos", porque al menor acto en su contra acudían ante las justicias; o un corregidor de Teremendo, cuando decía que los indios eran "ladinos en sus malicias", se quejaba de sus argucias legales y de su costumbre de remitir "siniestras relaciones" al virrey.

> Por otro lado, los indígenas enviaban comisiones a México, escribían peticiones, conseguían reales provisiones... pero también convertían montones de leña en garrotes, daban vuelo a las piedras y cubrían plazas y calles de multitudes enardecidas. Aunque desde un punto de vista formal y legal ambas formas de manifestación eran muy distintas e incluso excluyentes, parece evidente que para los indios esto no era así […] Así, el motín podía ser para los indios simplemente otra opción —mucho más riesgosa, pero también más efectiva en lo inmediato— para conseguir sus propósitos colectivos (Castro Gutiérrez, 2003, p. 14-15).

El proceso de separación de pueblos sujetos se aceleró entre 1750 y 1780 erigiéndose en ese periodo de tiempo nueve cabeceras de repúblicas de indios nuevas (Cortés Máximo, 2012, p. 125-126). Paradójicamente este proceso coincidió con la promoción de las reformas borbónicas, las cuales supusieron una importante limitación de la autonomía política y económica de la que hasta entonces habían gozado las repúblicas de indios, ya que las atribuciones de la nueva autoridad de los subdelegados operarían directamente sobre ellas (Alcauter Guzmán, 2017, p. 92-95). Todo parece indicar que esta concesión del gobierno colonial de nuevas repúblicas de indios se debió a su empeño de mejorar la recaudación que hasta entonces habían conseguido.

Por lo que toca a las comunidades nahuas que hoy se asienta en la región de la Costa Michoacana, este proceso tuvo importantes diferencias. Dichas comunidades estuvieron ubicadas en lo que se conoció como la provincia de Motines, la cual perteneció a las alcaldías mayores de Colima y Zacatula (Sánchez Díaz, 2001), divididas entre ellas por el río Cachán. Al occidente del río correspondía Motines de Colima (territorio actual de las comunidades nahuas de Ostula, Coire y Pómaro); y al oriente del río, Motines de Zacatula. La organización de las comunidades se realizó bajo la figura de la corregiduría (Figueroa Serrano, 2014, p. 168; Marín Guardado, 2007, p. 107), pero también en república de indios, según Cayetano Reyes García (1993).

La relación de estas comunidades con la Corona fue en muchos sentidos diferente a lo que ocurrió en otras geografías del estado actual de Michoacán y terminó por moldear de manera particular su relación con ella. Entre los elementos diferenciadores encontramos la efímera fiebre del oro que estos territorios vivieron; la baja presencia de población española en la región; el carácter accidentado de su orografía, especialmente la sierra; la singular alianza militar entre los nahuas y la Corona para convertirse en "los centinelas del mar sur", entre otras.

Después de varios ajustes en las jurisdicciones en 1786, con las reformas borbónicas, Motines de Colima o del Oro pasó a formar parte de la intendencia de

Valladolid, mientras que Motines de Zacatula se incorporó a la intendencia de México (Figueroa Serrano, 2014; Marín Guardado, 2007, p. 112). No contamos con información alguna sobre las segregaciones de repúblicas de indios para esta zona, como en los casos de las comunidades purépechas, mazahuas y otomís, pero sí de conflictos por el territorio entre comunidades vecinas tales como Pómaro, Coire y Ostula (Figueroa Serrano, 2014, p. 174).

2 La lucha indígena por ser ayuntamiento. El uso estratégico de la Constitución de Cádiz por parte de las comunidades indígenas de Michoacán y la herencia colonial en el gobierno municipal independiente

La Constitución de Cádiz entró en vigor en 1812. Los años en que se preparó y promulgó estuvieron marcados por la invasión napoleónica a España, por la difusión de las ideas liberales entre las élites peninsulares y de las colonias, por las luchas por la independencia de los territorios coloniales, etcétera. Debido a la turbulencia y la disputa política y militar que imperaba tanto en la Península como en el territorio de la Nueva España, dicha carta magna tuvo dos momentos turbulentos de vida en ambos territorios: el primero de 1812 a 1814 y el segundo de 1820 a 1824 (Cortés Máximo, 2012; Annino, 1995).

Entre los elementos más innovadores de esta carta magna se cuentan el establecimiento de una monarquía constitucional, la consagración de la separación de poderes, el principio de la soberanía nacional, la libertad de imprenta, la propiedad privada, la abolición de las repúblicas de indios y del régimen jurídico diferenciador, un fuerte carácter descentralizador a través de la instauración de ayuntamientos, entre otros elementos.

Este cambio político y jurídico significó todo un desafío para las comunidades indígenas, que durante siglos vivieron en un régimen diferenciado materializado en las repúblicas de indios, y derivó en un nuevo ejercicio de exclusión política de éstas, puesto que no tuvieron ningún tipo de participación y fueron únicamente objeto de los discursos y posiciones de los diputados peninsulares y criollos (Villegas Páucar, 2007). A pesar de esta nueva exclusión, algunas comunidades indígenas de la Nueva España, junto con sus aliados, encontraron oportunidades impensadas por los creadores de la norma constitucional en el nuevo diseño municipal que la carta magna proponía.

En su artículo 310, la Constitución de Cádiz dispuso que se instalara en las poblaciones con más de "mil almas" un ayuntamiento que representara a sus

habitantes. De hecho, en una disposición posterior flexibilizó este requisito, permitiendo la existencia de varios ayuntamientos con cantidades menores de habitantes. Esta norma fue leída por muchas comunidades indígenas de la Nueva España como una oportunidad de asegurar el control sobre sus bienes comunales, conservar o adquirir funciones de justicia y, sobre todo, mantener autonomía frente a otras comunidades o poblaciones amestizadas.

Antonio Annino (1995) calificó este uso de la norma gaditana por parte de las comunidades indígenas de la Nueva España como una "revolución silenciosa", ya que no sólo marcó la ruptura con el viejo régimen, sino que estableció las bases del municipalismo independiente. Para este historiador italiano, el episodio de Cádiz representa la primera expresión de lo que posteriormente se conoció como "liberalismos populares" (Annino, 1995); esto es, la apropiación del liberalismo, en tanto resultado de grupos e ideas de élites, por parte de los sectores populares, entre ellos las comunidades indígenas, que al habitarlo, subvertirlo y desbordarlo le imprimieron sentido propio.

Si bien las conclusiones a la que arribó Annino (1995) en su investigación pueden ser desiguales y diferentes en cada provincia y región de la Nueva España, me parece que son aplicables para el caso de las comunidades indígenas del actual estado de Michoacán. En el segundo periodo de vida de la Constitución gaditana, una importante cantidad de comunidades indígenas recurrieron a dicho precepto constitucional para convertirse en sede de ayuntamiento. De hecho, no sólo invocaron la referida norma constitucional, sino que emplearon hábilmente los posteriores decretos complementarios que permitían la formación de ayuntamientos con cantidades de habitantes menores a los mil.

En este sentido, dos fueron las trayectorias que, en general, siguieron las comunidades indígenas para constituirse en sedes de ayuntamiento: por un lado, las que ya eran cabecera de una república de indios y querían transitar al Estado independiente como sede de ayuntamiento; y, por otro, los antiguos pueblos o comunidades sujetas que buscaron aprovechar el cambio constitucional para sacudirse la dominación de su comunidad cabecera. De acuerdo con Cortés Máximo (2012, p. 224), de los 97 ayuntamientos constituidos en 1924, 63 había sido cabeceras y 34 habían sido pueblos sujetos en el régimen anterior. Ejemplos de la primera trayectoria, de cabecera a sede ayuntamiento, encontramos los casos de dos comunidades purépechas que han sido protagonistas de las luchas contemporáneas por el autogobierno indígena en Michoacán; me refiero a la comunidad de Santa Fe de la Laguna (ubicada en el actual municipio de Quiroga) y a la comunidad de Teremendo (ubicada en el actual municipio de Morelia). La misma trayectoria se puede encontrar en la región mazahua-otomí, con la

constitución del ayuntamiento de San Mateo, logro que la cabecera consiguió exitosamente conservando dentro de su jurisdicción a los pueblos de San Bartolo y San Juan el Nuevo.

Sin embargo, donde considero se puede advertir mejor el uso estratégico de las disposiciones constitucionales es en el caso de los antiguos pueblos sujetos que pasaron a constituirse en sede de ayuntamientos. La experiencia de la comunidad purépecha de Ihuatzio destaca en este punto, ya que, aunque no logró alcanzar su demanda mediante el derecho colonial, finalmente lo consiguió en 1821 (Cortés Máximo, 2012, p. 225), haciendo una alianza con la también comunidad de Cucuchucho y a pesar de no contar con las mil almas que exigía la norma constitucional.

Estos casos fueron posibles, además de por un trabajo de organización política comunal e intercomunal, gracias a las disposiciones del "Decreto CLXIII. Formación de ayuntamientos constitucionales" que estableció, de manera complementaria al artículo 310, una serie de circunstancias excepcionales mediante las cuales se podía erigir un ayuntamiento:

> I. Cualquier pueblo que no tenga Ayuntamiento, y cuya población no llegue a mil almas, y por sus particulares circunstancias de agricultura, industria o población considere que debe tener Ayuntamiento, lo hará presente a la Diputación de la provincia, para que en virtud de su informe se provea lo conveniente por el Gobierno (España, Leyes y Estatutos, 1810-1822).

De acuerdo con Ricardo Gómez Rivero (2014), en toda la Península sólo ocho pueblos, de nueve que lo solicitaron, consiguieron hacer efectiva esta norma de excepción; mientras que sólo para el caso de las comunidades del actual estado de Michoacán lo lograron catorce. Otro caso que llama la atención, dentro de los que se ubican en esta trayectoria, es el de la comunidad purépecha de San Gabriel (Cortés Máximo, 2012, p. 233), hoy reducida a un barrio de la actual cabecera municipal de Los Reyes, cuya población apenas superaba los doscientos habitantes.

Más allá de las condiciones, intereses y actores de la Península o de la Nueva España, de las autoridades intermedias o de otras que pudieron incidir en la toma de las decisiones de la Diputación Provincial de Michoacán, como en otras (Serrano Ortega, 2016, p. 157-158), este uso de la norma constitucional y de sus decretos complementarios por parte de las comunidades deja claro una apropiación y uso muy hábil del derecho y de los espacios institucionales de ese periodo de transición. Para alcanzar el reconocimiento como sede de un ayuntamiento era necesario salir victorioso de un procedimiento legal en el cual la comunidad debía

argumentar y justificar su solicitud. Por si esto fuera poco, en la inmensa mayoría de los casos este procedimiento legal implicó también la defensa jurídica y política frente a otros ayuntamientos, pueblos u actores que veían afectados sus intereses.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que al tiempo en que se produjo todo este movimiento e intento por alcanzar la condición de sede de ayuntamiento, algunas comunidades que contaban con más de mil habitantes no solicitaron tal conversión, ni se inmiscuyeron en dicho proceso. Como lo muestra la investigación de Cortés Máximo (2012, p. 235), quince pueblos de Michoacán contaban con esta posibilidad y no lo hicieron. Ejemplos de estos casos son las comunidades de Cherán K'eri, Tarecuato, Pamatacuaro, Patamban, Tingambato, entre otras. Las razones que les llevaron a no hacer la solicitud pueden ser muchas; en todo caso, esto nos da cuenta de que la coyuntura no se vivió de la misma forma en todas las regiones indígenas.

Una cuestión que llama la atención es la importante difusión que debieron alcanzar las disposiciones constitucionales gaditanas para, a pesar de su efímera vigencia y de los tiempos turbulentos que las acompañaron, conseguir tal nivel de apropiación y uso por parte de las comunidades indígenas de Michoacán. Alfredo Ávila (2002, p. 112-113) nos ayuda a entender este fenómeno al referir que la Constitución de Cádiz fue jurada en la Nueva España por todas las corporaciones —las comunidades indígenas dentro de éstas—, con todas las prácticas del viejo régimen y mediante rituales no secularizados. Annino (1995) nos ofrece datos que permiten entender la permeabilidad de esta norma dentro de las comunidades indígenas en aquellos tiempos:

> Los relatos nos muestran que el juramento mantuvo su forma religiosa, en nada diferente del pasado: al centro del escenario el texto gaditano estuvo expuesto en una mesa con el crucifijo, un evangelio, unas velas y casi siempre la imagen del rey Fernando VII. Ningún símbolo nuevo [...] Los ritos no fueron idénticos en todos los lugares, pero tuvieron mucho en común. No hay dudas, por ejemplo, que adoptaron el modelo de las fiestas comunitarias de los santos patronos. La publicación se celebró a lo largo de tres días de festejos, y hubo procesiones de santos, *tianguis* […], repique de campanas, cohetes, peleas de galos, y desfiles varios (Annino, 1995, p. 211-212).

Según la lectura de Annino, el reconocimiento de las comunidades como sede de ayuntamiento les dio un autogobierno inédito hasta ese momento: "contribuciones, justicia, bienes comunales y, donde las hubo, milicias" (1995, p. 221). Aunque con seguridad muchas de estas atribuciones se ejercieron de manera parcial, mezcladas con prácticas y formas de las antiguas repúblicas de indios, o simplemente no lograron ser ejercidas por el breve periodo de vida de la

Constitución y por las turbulencias que atravesaron las comunidades durante esa época, la posibilidad de su materialización debió resultar atractiva para las necesidades y retos que por aquellos tiempos enfrentaban las comunidades indígenas, especialmente las que se encontraban bajo el régimen jurídico de pueblo sujeto.

A mi parecer, la importancia de la Constitución de Cádiz en el futuro establecimiento de ayuntamientos en la era del nuevo Estado independiente es innegable, aunque eso no signifique que hayan subsistido la mayoría de los ayuntamientos que se establecieron en su segundo periodo de vida. Esta Constitución terminó por ser, finalmente, el piso sobre el cual se construyó, de manera contenciosa, la nueva división territorial del Estado mexicano a nivel municipal, situación que se puede advertir hasta nuestros días en la relación que sostienen las comunidades indígenas con el gobierno municipal.

Varias investigaciones han dado cuenta de cómo con la promulgación de las constituciones locales y sus respectivas leyes municipales la configuración heredada de Cádiz se desmanteló, o como lo sostiene José Antonio Serrano Ortega (2016), en referencia al planteamiento de Annino (1995), se produjo una "contrarrevolución territorial". Este fue el caso de Michoacán, Veracruz y otras entidades; no así el Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí (Sánchez Montiel, 2009, p. 64). De hecho, esta diferencia explica en gran medida por qué Oaxaca y Puebla se cuentan en la actualidad entre las entidades federativas con la mayor cantidad de municipios.

La distribución singular del actual territorio oaxaqueño comenzó precisamente en este periodo de establecimiento de ayuntamientos bajo el orden constitucional gaditano. Como lo refiere el mismo Annino (1995, p. 215), para 1810 Oaxaca tenía 90 repúblicas, mientras que para 1821 ya contaba con 200 ayuntamientos, de los cuales 117 había sido pueblos sujetos. Sin este hecho no se puede entender, por ejemplo, la existencia hoy en día de 570 municipios, muchos de ellos con cabecera en una comunidad indígena; y si vamos más allá, la existencia de un sistema de elecciones por usos y costumbres que regula a la amplia mayoría de ayuntamientos.

La situación en Michoacán fue diferente. En 1825 se expidió la primera Constitución como parte del Estado independiente. Si bien en un inició se acordó que mientras no se aprobara la norma correspondiente continuaran funcionando todos los ayuntamientos creados bajo la Constitución de Cádiz, desde temprano predominaron las voces que promovían la desaparición de muchos ayuntamientos que las comunidades indígenas habían logrado establecer. Los principales

argumentos que dieron para ello algunos de los diputados constituyentes fueron: la ignorancia e incapacidad de los indios; el incumplimiento de su obligación de informar sobre los bienes de la comunidad; y su negativa de acatar los mandatos del Congreso Constituyente (Cortés Máximo, 2012, p. 242). Para Cortés Máximo (2012, p. 245), sin embargo, el principal interés de las élites independentistas para no conceder este derecho a las comunidades indígenas consistiría más bien en la ambición de apoderarse y controlar los bienes y recursos que, dicho sea de paso, las élites aseguraban que los indígenas eran incapaces de administrar adecuadamente para el bien propio y el de la naciente nación.

En otro trabajo Serrano Ortega (2014) argumenta cómo en esta decisión tuvo mucho que ver el ayuntamiento de Valladolid y su interés por crear y mantener privilegios frente a otros ayuntamientos. Entre los argumentos que en general se defendían para sostener el cierre de muchos ayuntamientos reconocidos en el marco de la Constitución gaditana encontramos:

> […] que los integrantes de los nuevos ayuntamientos de Michoacán habían gastado arbitrariamente los recursos de varios ramos […] y que debían "muchísimo" sin que se les pudiera fincar responsabilidad porque los regidores eran muy pobres. Endeudados, dilapidadores y para peores males, los impuestos municipales no eran copiosos por la población escasa "y casi ningún comercio de la mayor parte de los pueblos". Por consiguiente, las arcas municipales no producían lo necesario para cubrir todos los sueldos y necesidades de los cabildos. También se quejaban los diputados de que entre los integrantes de la mayor parte de los ayuntamientos campeaba la ignorancia producida, claro, por el "antiguo sistema". Para cuantificar el desaliento señalaban que "no hay ni mediana ilustración". Lo más preocupante era que los munícipes de los nuevos consejos "se mezclan en las cosas que no son de su inspección" (Serrano Ortega, 2014, p. 207-208).

Fue de esta manera que con la promulgación de la Constitución de Michoacán en 1825 se modificó el requisito de las mil almas establecido en la Constitución de Cádiz años atrás por uno de cuatro mil almas, según lo dispuesto en el artículo 104 de la nueva carta magna (Congreso Constituyente del Estado de Michoacán, 19 de julio de 1825). La consecuencia de este cambio se materializó en la reducción del número de ayuntamientos que paso de 97 a 67. Como puede advertirse, las poblaciones principalmente afectadas por este criterio fueron las comunidades indígenas (Cortés Máximo, 2012, p. 250), que para ese momento experimentaban un cambio demográfico que terminaría por agudizarse durante el siglo XIX, dejándolas como un sector poblacionalmente minoritario.

Esta situación se va a confirmar con la promulgación del decreto número 5 en 1831. De tal manera que va a ser en este proceso histórico en que en Michoacán se

configure, jurídica y políticamente hablando, en un Estado aparente; esto es, en una entidad política disociada de su base social y sostenida a partir de la negación y exclusión de las comunidades indígenas en el diseño formal y legal de la entidad.

En las décadas siguientes, en un contexto de inestabilidad política y guerras intestinas, se emitirán varias normas para ordenar y regular la división territorial de Michoacán, que incluirán el establecimiento de partidos, departamentos, ayuntamientos, tenencias, etcétera. Adicionalmente, y en relación con los territorios de los estados de Guerrero y Colima, el territorio de Michoacán sufrirá cambios durante el siglo XIX. No obstante, por lo que toca al número de ayuntamientos, se va a mantener un número bastante estable con relación a los 67 con los que se fundó como Estado independiente. Hasta inicios del siglo XX se contaban 76 ayuntamientos, producto de algunos cuantos cambios, desapariciones y novedades, entre las más importantes para los propósitos de nuestro trabajo está la creación del ayuntamiento de Coalcomán en 1831; la ascensión de la tenencia de Cherán a cabecera municipal en 1861; la ascensión de Coahuayana en 1867; y la desaparición del ayuntamiento de Capula en 1863, que era uno de los pocos sobrevivientes ayuntamientos indígenas (INEGI, 2023, p. 54-56).

Palabras finales

Lo primero que habría que decir es que el contenido actual del derecho al autogobierno indígena y a la administración directa del presupuesto público por parte de las comunidades indígenas en Michoacán tiene profundas raíces históricas, que se remontan a las demandas de segregación de las comunidades sujetas, respecto de sus cabeceras, en la época de las repúblicas de indios. La lucha de las comunidades indígenas por obtener autonomía política, jurídica y administrativa en relación con otras comunidades y poblaciones mestizas ha sido una constante y ha tenido distintos rostros, que pudimos ver, por ejemplo, en los esfuerzos que éstas emprendieron para convertirse en sede de una nueva república de indios o, más tarde, en sede de un ayuntamiento.

Se puede sostener, entonces, que la expansión actual de la demanda por el autogobierno en las distintas geografías indígenas de Michoacán (purépecha, mazahua, otomí y nahua) responde, en gran medida, al arraigo que ésta ha tenido en las comunidades históricamente subordinas a otras poblaciones indígenas y mestizas en casi todas las regiones indígenas de la entidad. Si bien esta demanda no derivó en la creación de nuevos municipios, o en la asunción de comunidades indígenas como sedes del gobierno municipal, sí terminó por configurar el contenido del actual reconocimiento jurídico del autogobierno indígena en

Michoacán, el cual ha constituido una salida político-jurídica a esta demanda histórica.

Así, aunque las comunidades indígenas, después de acceder al autogobierno, no se convirtieron en sedes del gobierno municipal y, en ese sentido, no pudieron acceder a esa personalidad jurídica, ni al ejercicio de funciones de gobierno y presupuesto público para administrarlo, sí alcanzaron otro tipo de reconocimiento jurídico, derivado del ejercicio de un derecho humano, que les transfiere las mismas funciones de gobierno que detenta el municipio, una personalidad jurídica análoga y el presupuesto público para administrarlo y ejecutarlo al interior de su comunidad.

Podemos afirmar también que las comunidades indígenas en Michoacán han sostenido una relación continua, estrecha, diversa, ambigua, tirante y mutuamente constitutiva con el Estado y su derecho desde la época de la Colonia hasta el pasado reciente. Lo anterior no quiere decir que hayan permanecido simplemente sometidas a los designios de éste, sino que su resistencia y su rebeldía se ha producido a partir de la combinación —creativa, fluida, ambigua y, en no pocas ocasiones, simultánea— de acciones por dentro del Estado y su legalidad, así como de iniciativas por fuera de él[1].

La rebeldía de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán no ha descansado, como lo han planteado algunos actores políticos y estudios académicos, en posiciones dicotómicas; esto es, en concebir como opuestas la vía de la acción directa y el camino del uso del derecho. Por el contrario, como hemos visto a través de los diferentes procesos aquí estudiados, la rebeldía indígena en Michoacán se ha ubicado en el terreno de la paradoja y de la ambigüedad, y no en el terreno del blanco y negro.

Con base en los elementos aquí expuestos puedo sostener que los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán han desarrollado una "tradición jurídica" de uso estratégico, político o contrahegemónico del derecho estatal que apenas conocemos en la academia jurídica crítica. Según John Merryman una tradición jurídica es:

> Un conjunto de actitudes profundamente arraigadas, históricamente condicionadas, acerca del papel del derecho en la sociedad y el cuerpo

[1] Esta afirmación podría extenderse, incluso, a otras experiencias de la Nueva España. Por ejemplo, Guillermo Floris Margadant (1996) muestra la habilidad en la litigación del derecho colonial y su combinación con otras acciones políticas con la que los indios enfrentaron a los españoles en un conflicto por aguas en Querétaro.

> político, acerca de la organización y la operación adecuada de un sistema jurídico, y acerca de la forma en que se hace o debiera hacerse, aplicarse, estudiarse, perfeccionarse y enseñarse el derecho. La tradición legal relaciona el sistema legal con la cultura de la que es una expresión parcial. Ubica al sistema legal dentro de la perspectiva cultural (Merryman, 2014, p. 14).

Si bien esta noción de tradición jurídica fue creada para estudiar las tres grandes tradiciones jurídicas occidentales en las que se ubican los Estados nacionales contemporáneos (esto es, el *common law*, la romano-germánica y el derecho soviético), considero que resulta provechoso intervenirla para mostrar que detrás del uso, la resistencia y la movilización del derecho "ajeno" por parte de los sujetos subalternos, como los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán, hay experiencias, saberes y conocimientos nacidos en la lucha y en la rebeldía que se han acumulado a lo largo de los siglos; y no un comportamiento azaroso, irracional o ignorante.

Me parece especialmente útil esta categoría de tradición jurídica en lo relativo al "conjunto de actitudes profundamente arraigadas, históricamente condicionadas, acerca del papel del derecho en la sociedad y el cuerpo político", dado que este "conjunto de actitudes" no tienen por qué ser exclusivas de un Estado nación o de un conjunto de Estados nación. También puede ser útil pensarlas para actores subalternos que comparten más o menos ciertos valores y prácticas culturales, tales como los pueblos y comunidades indígenas. En ese sentido, la "tradición jurídica" se lee a contrapelo, como nos dice Walter Benjamin (2007) que se lee la historia, a propósito de sus célebres tesis sobre la filosofía de la historia.

Esta tradición jurídica de los subalternos, de las comunidades rebeldes, está sostenida en actitudes y prácticas insurgentes, desobedientes, rebeldes y heterodoxas frente a la legalidad imperante. Evidentemente no se le encuentra en las mismas formas ni espacios que a las tradiciones jurídicas occidentales estadocéntricas; igual que la historia, el derecho y otros conocimientos y saberes, ésta se encuentra disgregada y es episódica, como diría Antonio Gramsci (1970) al analizar la historia de las clases subalternas. En ese sentido, su estudio no resulta fácil para los instrumentos metodológicos y los lentes teóricos de los que hoy disponemos en los estudios jurídicos y en la antropología jurídica convencional. Por esta razón es necesaria una antropología jurídica que trabaje al lado de las luchas concretas de los pueblos y comunidades indígenas; por esta razón es necesaria una antropología jurídica militante.

La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán es, además, previa y diferente de las utopías jurídicas liberales basadas

en la vigencia del Estado de derecho, en los derechos fundamentales y, por supuesto, distinta de sus avatares contemporáneos materializados en el discurso de los derechos humanos y de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en el litigio estratégico, etcétera. Esto puede advertirse fácilmente en ciertos gestos definitorios de una y otra. Mientras que el activismo de las ONG de derechos humanos es principalmente reactivo, es decir, no va más allá de intentar contener los daños a la comunidad; la resistencia de la tradición jurídica subalterna es, además de reactiva, anticipatoria, en la medida en que procura generar nuevos escenarios de lucha, además de hacer frente a desafíos inmediatos.

De igual manera, la tradición jurídica subalterna, se proyecta y se mueve en una lógica distinta de la que habitualmente sugieren las lecturas convencionales de la teoría crítica del derecho, es decir, en la lógica de la oposición entre la movilización jurídica y la acción política. Desde la tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán no existe una contradicción *a priori* entre la movilización político-jurídica, esto es, en recurrir al derecho "ajeno", y accionar de forma paralela y/o sincronizada la organización y la movilización comunal. Bajo la tradición jurídica subalterna no se apela a la supuesta justicia y neutralidad del derecho, a la vigencia e imperio de los derechos humanos, o a alcanzar la emancipación a través de la ley; se apela a alcanzar objetivos políticos a través del empleo y combinación de los diferentes recursos e instrumentos de los que disponen las comunidades indígenas, sean estos jurídicos o metajurídicos.

Referencias

ALCAUTER GUZMÁN, José Luis. *Subdelegados y subdelegaciones*. Gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2017.

ANNINO, Antonio. Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821. En: ANNINO, Antonio (Coord.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 177-236.

ÁVILA, Alfredo. *En el nombre de la nación*. La formación del gobierno representativo en México (1808-1824). Ciudad de México: Taurus/CIDE, 2002.

BENJAMIN, Walter. *Conceptos de filosofía de la historia*. Buenos Aires: Terramar, 2007.

CASTRO GUTIÉRREZ, Felipe. Lo tienen ya de uso y costumbre. Los motines de indios en Michoacán colonial. *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, n. 38, p. 9-34, 2003.

CASTRO GUTIÉRREZ, Felipe. Identidad y etnicidad en el Michoacán colonial. Corporativismo, contrato social e individualismo entre los tarascos. En: SENEFF, Andrew Roth; KEMPER, Robert; ADKINS, Julie (Eds.). *Del tributo a la soberanía comunitaria*. Los territorios tarasco y caxcán en transición. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2020, p. 139-150.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE MICHOACÁN. *Constitución del estado libre y federado de Michoacán*, 19 de julio de 1825. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5624/69.pdf. Fecha de consulta: 20 de agosto del 2024.

CORTÉS MÁXIMO, Juan Carlos. *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales*: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.

ESPAÑA. Leyes y Estatutos, 1810-1822. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias*, Tomo II, Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, "Formación de los ayuntamientos constitucionales", p. 221-225. Disponible en: http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/organica/1812c.htm. Fecha de consulta: 20 de agosto del 2024.

FIGUEROA SERRANO, David. *Litorales de la memoria*. Percepción del territorio y las relaciones interétnicas en Pómaro, Michoacán. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2014.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. Los pobres indios, ¡cenicientos de la justicia novohispana! ¿Correcto o falso? Un interesante litigio sobre aguas del río de Querétaro, de 1758 a 1763. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. 8, p. 283-308, 1996.

GRAMSCI, Antonio. *Antología*. México, D.F.: Siglo XXI, 1970.

GÓMEZ RIVERO, Ricardo. Establecimiento de ayuntamientos constitucionales, 1820-1823. *Anuario de historia del derecho español*, n. 84, p. 421-444, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). *Evolución histórica de los municipios de México de 1810 a 2020*: Michoacán de Ocampo. Ciudad de México: INEGI, 2023.

MARÍN GUARDADO, Gustavo. *Vidas a contramarea: pesca artesanal, desarrollo y cultura en la Costa de Michoacán*. Ciudad de México: El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2007.

MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

REYES GARCÍA, Cayetano. Los centinelas del mar. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, v. XIV, n. 55, p. 1331-1335, 1993.

SÁNCHEZ DÍAZ, Gerardo. *La Costa de Michoacán*. Economía y sociedad en el siglo XVI. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2001.

SÁNCHEZ MONTIEL, Juan Carlos. Formación de ayuntamientos constitucionales y un nuevo sistema de representación política en los pueblos-misión de Rioverde, San Luis Potosí, 1812-1826. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, n. 37, p. 37-69, 2009.

SERRANO ORTEGA, José Antonio. Los subordinados gaditanos. Diputaciones y Ayuntamientos en las provincias de Michoacán y de Occidente, 1820-1823. En: BREÑA, Roberto (Ed.). *Cádiz a debate*: actualidad, contexto y legado. Ciudad de México: El Colegio de México, 2014, p. 199-216.

SERRANO ORTEGA, José Antonio. Sobre la revolución territorial de los pueblos. Diputación provincial y ayuntamientos en Guanajuato, 1822-1824. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, v. 37, n. 147, p. 155-195, 2016.

VENEGAS PÉREZ, Ysmael; TORRES, Pedro Sergio Urquijo; PATIÑO, María del Carmen Ventura; RAMÍREZ, Isabel. Composición de tierras en el pueblo de indios de San Mateo, alcaldía mayor de Maravatío-Zitácuaro, siglos XVII y XVIII. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, v. 41, n. 162, p.132-162, 2020.

VILLEGAS PÁUCAR, Samuel Alcides. Las Cortes de Cádiz y la cuestión indígena, 1808-1814. *Revista de Antropología*, n. 5, p. 199-220, 2007.

Sobre el autor

Orlando Aragón Andrade
Licenciado en derecho, maestro en historia de México y doctor en ciencias antropológicas. Actualmente se desempeña como profesor e investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México (campus Morelia), desde donde coordina el Laboratorio de Antropología Jurídica y del Estado, así como el Proyecto de Ciencia de Frontera "Caleidoscopio. Innovaciones políticas y jurídicas de las comunidades indígenas que ejercen autogobierno para la transformación intercultural del Estado mexicano". Su investigación se ha enfocado en los últimos años en la construcción de una antropología jurídica militante a partir del acompañamiento político y legal de diferentes luchas por la autonomía y autogobierno indígena en México que realiza desde el Colectivo Emancipaciones, del cual es miembro fundador.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55901

dossiê

A tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán. Lutas históricas pelo governo local e pela ordem territorial

La tradición jurídica subalterna de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán. Luchas históricas por el gobierno local y el orden territorial

The subaltern legal tradition of indigenous peoples and communities in Michoacán. Historical struggles for local government and territorial order

Orlando Aragón Andrade[1]
[1] Universidade Nacional Autônoma do México, Laboratório de Antropologia Jurídica e do Estado, Morelia, Michoacán, México. E-mail: orlando_aragon@enesmorelia.unam.mx. ORCID: https://orcid.org/0009-0009-1126-4750.

Leonardo Evaristo Teixeira (tradução)[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3025-9537.

Mariana Rocha Malheiros (tradução)[3]
[3] Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: mariana.malheiros.62678@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5449-8049.

Submetido em 22/10/2024
Aceito em 14/12/2024

Como citar este trabalho
ARAGÓN ANDRADE, Orlando. A tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán. Lutas históricas pelo governo local e pela ordem territorial. Tradução de Leonardo Evaristo Teixeira e Mariana Rocha Malheiros. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 713-735, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán. Lutas históricas pelo governo local e pela ordem territorial

Resumo
Este trabalho estuda o processo de luta pelo controle do território das comunidades indígenas de Michoacán (México), que se confunde com a disputa pelo governo local e municipal, com o objetivo de compreender a profundidade histórica da reivindicação e o conteúdo atual do direito à autogoverno indígena, relativo à autonomia política do governo municipal, ao exercício de funções governamentais e à administração direta do orçamento público. A partir disso, sustenta-se a existência de uma "tradição jurídica subalterna" dos povos e comunidades indígenas de Michoacán que, ao contrário do dogma da academia tradicional e libertária, torna visível a capacidade e habilidade que as comunidades têm no uso do direito estrangeiro.
Palavras-chave
Comunidades indígenas de Michoacán. Lutar pelo controle territorial. Disputas governamentais locais e municipais. Tradição jurídica subalterna.

Resumen
En este trabajo se estudia el proceso de lucha por el control del territorio de las comunidades indígenas de Michoacán (México), que se entrelaza con la disputa por el gobierno local y municipal, con el objetivo de comprender la profundidad histórica de la reivindicación y el actual contenido del derecho al autogobierno indígena, relativos a la autonomía política del gobierno municipal, el ejercicio de funciones de gobierno y la administración directa del presupuesto público. A partir de ello se sostiene la existencia de una "tradición jurídica subalterna" de los pueblos y comunidades indígenas de Michoacán que, en contra del dogma de la academia tradicional y de la libertaria, visibiliza la habilidad y destreza que desde hace siglos han mostrado las comunidades en el uso del derecho "ajeno".
Palabras-clave
Comunidades indígenas de Michoacán. Lucha por el control territorial. Disputas por el gobierno local y municipal. Tradición jurídica subalterna.

Abstract
This paper studies the process of struggle for control of the territory of the indigenous communities of Michoacán, which is intertwined with the dispute over local and municipal government, with the aim of understanding the historical depth of the claim and the current content of the right to indigenous self-government, relative to the political autonomy of the municipal government, the exercise of government functions and the direct administration of the public budget. Based on this, the existence of a "subaltern legal tradition" of the indigenous peoples and communities of Michoacán is maintained, which, contrary to the dogma of traditional and libertarian academia, makes visible the ability and skill that communities have shown for centuries in the use of foreign law.
Keywords
Indigenous communities of Michoacán. Struggle for territorial control. Disputes over local and municipal government. Subaltern legal tradition.

Introdução

Nos últimos quinze anos, somos testemunhas de um dos movimentos políticos mais importantes no estado de Michoacán, México, no primeiro terço do século XXI. Atualmente, mais de quarenta comunidades indígenas, pertencentes a quatro dos povos originários que se assentam no estado (ver Figura 1), exercem o direito ao autogoverno indígena, transformando, assim, radicalmente a geografia política dos governos municipais, assim como o ordenamento e o controle de seus territórios.

Figura 1. Regiões indígenas de Michoacán



Em 2025, comemora-se o bicentenário da fundação política e jurídica de Michoacán. Há duzentos anos, como hoje, as comunidades indígenas formavam parte do debate político da então nascente entidade federativa. Naqueles anos, os deputados constituintes discutiam sobre a relevância das várias comunidades indígenas manterem ou não a categoria de sede da administração municipal

[*ayuntamiento*[1]], o que, sob a ordem jurídica da Constituição de Cádiz, haviam alcançado, em anos anteriores, em uma tentativa de manter a autonomia e o controle de seus territórios e bens em relação a outras populações.

Para o infortúnio das comunidades, o primeiro Congresso Constituinte de Michoacán decidiu adotar uma série de novos requisitos para que uma população pudesse ser sede de município. Isto significou que, praticamente todas as comunidades indígenas de Michoacán, perderam a qualidade de sede município e foram subordinadas política, jurídica e administrativamente às populações mestiçadas ou em um acelerado processo de mestiçagem, que foram as que, finalmente, conservaram esta categoria.

Parte importante da aspiração das comunidades de converter-se em sede da administração municipal, como nos dias de hoje, de exercer autonomia e autogoverno indígena, estava intimamente relacionada com o controle e defesa de seu território. A subordinação política ao governo local, antes e depois do nascimento do Estado independente, não somente implicava controle político sobre as populações, mas o acesso, ordenamento e controle sobre os territórios das comunidades.

Sob as primeiras disposições constitucionais do Estado independente de Michoacán, praticamente nenhuma comunidade indígena conseguiu transitar ao novo regime jurídico-político como população principal ou localidade administrativa [*cabecera*[2]] do município, diferente do que ocorreu com outras entidades federativas do México, como Oaxaca, que desde então estabeleceram as bases para sua atual organização política em nível municipal (Annino, 1995). Segundo o historiador Juan Carlos Cortés Máximo (2012), os primeiros e praticamente únicos casos de comunidades indígenas que alcançaram a categoria

1 A palavra *ayuntamiento* foi traduzida, a depender do contexto, como "administração municipal", "município" ou "municipalidade" [Nota do tradutor e da tradutora – N.T.].

2 Para melhor compreensão do termo *cabecera*, adotamos as expressões "localidade da sede", "localidade administrativa" ou "administração local", a depender do contexto. Embora o termo possa ter equivalência com a ideia de "sede", palavra que também é usada pelo autor, e empregada no sentido acima (*cabecera de ayuntamiento*, ou seja, localidade administrativa do município); tal termo pode ser empregado de igual modo em outro sentido, para designar localidades administrativas ou administração local de distintas comunidades dentro de um único município, ou seja, trata-se da existência de mais de um governo local indígena dentro do que se compreende como *ayuntamiento* (administração municipal ou município), sendo apenas reconhecido esta estrutura formal perante o estado de Michoacán. No entanto, poderá ocorrer que essa *cabecera* ou administração local indígena transite ao *status* de *cabecera de ayuntamiento* ou localidade administrativa do município, passando a ter o reconhecimento ante o referido estado [N.T].

de localidade administrativa do município em Michoacán conseguiram-no com o avanço do século XIX e o início do século XX.

Por mais distantes que pareçam estes fatos que ocorreram há duzentos anos, considero que têm uma grande importância em ao menos dois sentidos; por um lado, para entender a atual crise do governo municipal em Michoacán, que provocou a irrupção nos últimos quinze anos de formas de exercício do direito ao autogoverno indígena que desafiam a lógica herdada da época colonial; por outro, e como recurso pedagógico, para oferecer-nos diferentes lições e aprendizagens aos que acompanham comprometidamente as lutas das comunidades indígenas a partir do campo do direito e da antropologia jurídica, ou aos interessados em construir conhecimento científico útil para as lutas destes povos a partir das diversas disciplinas sociais.

Nesta contribuição, proponho quatro objetivos: (i) estudar de maneira panorâmica, com o risco de simplificação, um processo pouco conhecido, de longa duração, diverso e complexo de luta pelo controle do território das comunidades indígenas de Michoacán, que se entrelaça com a disputa pelo governo local e, posteriormente, municipal; (ii) compreender a profundidade histórica da reivindicação e do atual conteúdo do direito ao autogoverno indígena, relativos à autonomia política do governo municipal, o exercício de funções do governo e a administração direta do orçamento público; (iii) visibilizar, ao contradizer o dogma da academia tradicional e libertária, a habilidade e destreza que há séculos as comunidades indígenas de Michoacán estão mostrando no uso do direito alheio [*derecho ajeno*], primeiro colonial e depois independente; por fim, e a partir destas referências, (iv) sustentar a existência de uma "tradição jurídica subalterna" dos povos e comunidades indígenas de Michoacán, que é diferente e previa às práticas e discursos liberais do ativismo médio dos direitos humanos no México.

Dito isto, e para alcançar os objetivos que propus neste artigo, proponho ao leitor o seguinte itinerário. Primeiro, retornar séculos atrás, à época da Colônia, para dar conta da configuração do sistema da república de índios, das lutas que livraram as comunidades desse regime jurídico, e das ferramentas e estratégias das que lançaram mão em seus processos de rebeldia. Em um segundo momento, revisar o processo mediante o qual dezenas de comunidades indígenas do atual estado de Michoacán buscaram constituir-se em sede do município, aproveitando as disposições da Constituição de Cádiz; assim como sua posterior exclusão política por parte do primeiro Congresso Constituinte de Michoacán. Encerrarei esta contribuição com alguns parágrafos de reflexões finais.

1 A reconfiguração das comunidades indígenas em Michoacán. As repúblicas de índios, a conflitividade intercomunal e a luta por autonomia frente às localidades administrativas das sedes das repúblicas

Segundo Felipe Castro Gutiérrez (2020), antes da chegada dos espanhóis, a organização das populações originárias que habitavam as regiões em que hoje assentam-se as comunidades purépechas girava em torno da linhagem de algumas famílias sobre outras. Não dispunham do território nem da identidade comunal que atualmente conhecemos. Esta mudança realizada na comunidade como unidade de coesão cultural, linguística, territorial e política produziu-se nas primeiras décadas da Colônia, como resultado das políticas de redução e congregação impulsionadas a partir da Coroa espanhola. Como é bem conhecido, tal iniciativa teve como objetivo principal facilitar a evangelização das populações nativas dos territórios recém conquistados e conseguir seu controle político, econômico e militar. A mesma realidade é advertida por Gustavo Marín Guardado (2007) e David Figueroa Serrano (2014) para o caso das comunidades que hoje assentam-se na região da Costa-Sierra nahua.

Isto quer dizer que a configuração das comunidades indígenas, como hoje as conhecemos, não tem uma origem unicamente pré-hispânica, senão que também está fortemente influenciada pelas políticas e medidas ditadas pelo Estado colonial. Isto, no entanto, não deve levar-nos a concluir, simplesmente, como sugeriram alguns antropólogos, que as comunidades indígenas são um produto do Estado colonial; mas que, em todo caso, são resultado da tensão entre as políticas coloniais de congregação e redução, bem como das adaptações e apropriações que as populações originárias dispersas realizaram naquele período. Esta relação —complexa e ambígua, e não dicotômica ou polar — será o que, no meu entendimento, caracterizou historicamente a relação entre as comunidades indígenas e o Estado colonial.

As populações indígenas reunidas viveram um primeiro período de ordem colonial caracterizado pelo estabelecimento de *encomiendas* em algumas regiões do atual território de Michoacán. No entanto, este sistema foi substituído pelas repúblicas de índios como forma de organização territorial e administrativa. Estas repúblicas formaram parte de uma complexa estrutura jurídico-institucional bifronte que distinguia entre o governo dos índios(república de índios) e da "gente de razão" (república de espanhóis). De acordo com José Luis Alcauter Guzmán (2017, p. 293),

> o governo indígena era autônomo, mas ao mesmo tempo um governo auxiliar dos alcaide-mor[3], corregedores e governadores, pois se valiam dos oficiais da república [dos espanhóis] para manter a boa ordem nas comunidades indígenas, para a arrecadação dos tributos e para tornar efetivas as resoluções e sentenças que os juízes espanhóis pronunciavam.

A república de índios, enquanto unidade jurídico-administrativa, estava composta por comunidades indígenas com *status* diferenciados: uma era a localidade administrativa da própria república e o resto era considerado como povos sujeitados a esta administração local. A qualidade de localidade administrativa supunha uma série de privilégios, que, entre outras coisas, derivavam-se da importância que a comunidade havia tido no passado, como ter sido sede de antigos cacicados; da presença na zona de famílias indígenas descendentes da nobreza, como no caso de Pátzcuaro e Tzintzuntzan (Cortés Máximo, 2012, p. 73-79); ou, segundo a normatividade, do fato de que a comunidade contava com uma série de elementos geográficos que garantia seu bem-estar (Alcauter Guzmán, 2017, p. 292).

A localidade administrativa da república podia eleger a um governador índio e seu conselho [*cabildo*[4]]; encarregava-se de que a arrecadação de tributos dos povos sujeitados fosse entregue ao governo da Coroa; dispunha de funções judiciais sobre os índios habitantes da república; contava com certa autonomia econômica através da administração dos fundos financeiros da comunidade; e tinha o direito de exigir serviços pessoais aos índios dos povos sujeitados. Por outro lado, os povos sujeitados à administração local tinham praticamente só obrigações com relação a esta. Eles elegiam a um governador local índio e seus conselheiros [*regidores*]; deviam, entre outras coisas, prestar serviços pessoais à localidade administrativa, tais como organizar sua igreja ou contribuir com a festa patronal; acudir quando convocados pelas autoridades da administração local para reparar a igreja, o hospital e as casas reais; ou enviar pessoas para que servissem ao governador da república ou ao seu pároco (Cortés Máximo, 2012, p. 71). Este sistema vertical e assimétrico que deu forma à república de índios fez com que, desde muito cedo, vários povos sujeitados buscassem separar-se de suas

[3] Ao longo do texto, adotamos a tradução de "alcaldes mayores" como "alcaide-mor", que significa a ideia de um governador local; e "alcaldes mayor de partido" como "alcaide-mor da região", ante a imprecisão em estabelecer a região em específico, se se é um município ou província. Quanto ao uso de apenas "alcaldes", traduzimos diretamente como "governador local", embora o seu sentido contemporâneo seja equivalente a "prefeito". De qualquer modo, todos estes termos possuem o sentido de governador local, independente de sua variação ou abrangência [N.T.].

[4] Adotamos a tradução de "cabildo" e "regidores" como, respectivamente, "conselho" e "conselheiros", sendo o primeiro equivalente à instituição atual da "câmara municipal" e, o segundo, aos "conselheiros municipais" ou à figura do "vereador".

localidades administrativas, especialmente pelos abusos cometidos por seus habitantes, na tentativa que o governo colonial permitisse-lhes inaugurar uma nova república para, assim. se livrarem do domínio e controle de outras comunidades.

Este objetivo foi conquistado há séculos por algumas das comunidades com as quais trabalhei e hoje exercem autogoverno e administram diretamente o orçamento público. Na subregião purépecha da Cañada de los Once Pueblos, as comunidades de Carapan e Huancito conseguiram o mesmo em detrimento do controle que exercia sobre elas a administração local da república de índios situada em Chilchota (Cortés Máximo, 2012, p. 19). Uma situação similar podemos encontrar na antiga república de índios de Zitácuaro, onde as comunidades de San Mateo (hoje, Crescencio Morales), San Juan el Nuevo (hoje, Donaciano Ojeda) e San Bartolo (hoje, Francisco Serrato) conseguiram sua separação, no contexto marcado pelas reformas borbônicas, para fundar uma nova república liderada por San Mateo (Cortés Máximo, 2012; Venegas Pérez y otros, 2020). Contudo, tal como o documentam Ysmael Venegas Pérez e outros (2020), a nova república não esteve isenta de conflitividade intercomunal: nos anos seguintes, a comunidade de San Bartolo manteve litígios com a nova administração local de San Mateo; também tiveram diferenças por terras San Juan el Nuevo e Rancho Carpinteros (o outro aliado das comunidades mazahuas).

Para conseguir a criação de uma nova república de índios era necessário contar com a autorização do governo superior da Colônia. De tal forma que devia seguir-se um processo legal que, segundo Alcauter Guzmán, começava com a petição dos habitantes da comunidade e era seguido de informes requeridos "ao pároco e ao alcaide-mor da região para verificar se, de fato, era uma comunidade com vizinhança e os requisitos necessários" (2017, p. 292). Na prática esta solicitação implicava um procedimento legal em que, na maioria das ocasiões, significava um conflito entre comunidades indígenas, o qual era sustentado com argumentos legais que justificavam e legitimavam a formação de uma nova república.

Um exemplo desta lógica litigiosa das comunidades junto das instituições políticas e jurídicas coloniais foi a tentativa frustrada de separação da comunidade de Ihuatzio, como povo sujeitado, da república de índios de Tzitzuntzan. Esta solicitação não procedeu devido ao caráter de cidade que possuía Tzitzuntzan e os privilégios de que dessa categoria depreendiam-se, segundo o alegado por esta (Cortés Máximo, 2012, p. 81). Outro caso com resultado interessante é da solicitação de segregação da comunidade de Tetlama da república de índios de Tepalcatepec, a qual foi aceita e sustentou-se na diferença étnica que alegou a comunidade entre seus habitantes nahuas e os tarascos da localidade

administrativa de Tepalcatepec. Este argumento resulta, ao menos, atrativo para o discurso contemporâneo da etnicidade.

De acordo com Cortés Máximo (2012, p. 88-122), os argumentos que mais comumente utilizavam as comunidades que se caracterizavam como povos sujeitados para buscar a separação das repúblicas de índios existentes e formar uma nova consistiam em: (i) maus-tratos, abusos e humilhações das autoridades administração local sobre os habitantes dos povos sujeitados; (ii) capacidade que tinha o povo sujeitado para pagar tributos diretamente à Coroa; (iii) sobra de recursos para sustentar uma igreja; entre outros. Estes elementos dão conta de como, desde esta época, as comunidades indígenas incorporaram como parte de seus instrumentos de luta o direito colonial e, inclusive, como argumenta Castro Gutiérrez (2003), desenvolveram uma especial destreza em sua mobilização:

> Uma das táticas mais difundidas dos indígenas em suas relações com fazendeiros, comerciantes, funcionários e eclesiásticos, foi o aproveitamento das vantagens comparativas que lhes brindava o sistema legal. Os povos apoiavam-se nas instituições introduzidas pelos espanhóis — governos, hospitais, fraternidades, fundos financeiros da comunidade —, preocuparam-se em obter favores, "constituir" suas terras e acumular mantimentos reais a seu favor. Também, desde muito cedo, aprenderam a passar por cima das autoridades provinciais e recorrer diretamente ao México [Governo Central] para promover seus pleitos. Muitos espanhóis acabaram por considerar que se tratava de uma aculturação jurídica bastante exitosa. Assim o dizia, por exemplo, um vizinho espanhol de Acuitzio que acusava aos indígenas de serem "astutos", porque, ao menor ato contra eles, buscavam a justiça; ou um corregedor de Teremendo, quando dizia que os índios eram "dissimulados em suas malícias", queixava-se de seus truques legais e de seu costume de submeter ao vice-rei "assustadoras conexões".
>
> Por um lado, os indígenas enviavam comissões ao México, escreviam petições, conseguiam mantimentos reais... mas também convertiam montes de lenha em porretes, davam voo às pedras e cobriam praças e ruas de multidões raivosas. Ainda que, por um ponto de vista formal e legal, ambas formas de manifestação eram muito distintas e, inclusive, excludentes, parece evidente que para os índios isto não era assim […] Assim, o motim poderia ser para os índios simplesmente outra opção – muito mais perigosa, mas também mais efetiva no imediato – para conseguir seus propósitos coletivos (Castro Gutiérrez, 2003, p. 14-15).

O processo de separação de povos sujeitados acelerou-se entre 1750 e 1780, erguendo-se nesse período de tempo nove novas localidades administrativas de repúblicas de índios (Cortés Máximo, 2012, p. 125-126). Paradoxalmente, este processo coincidiu com a promoção das reformas borbônicas, as quais presumiram uma importante limitação da autonomia política e econômica da que, até então, havia gozado as repúblicas de índios, já que as atribuições da nova autoridade dos

subdelegados operariam diretamente sobre elas (Alcauter Guzmán, 2017, p. 92-95). Tudo parece indicar que esta concessão do governo colonial de novas repúblicas de índios deveu-se ao seu empenho de melhorar a arrecadação que até então haviam conseguido.

No que se refere as comunidades nahuas que hoje se assentam na região da Costa Michoacana, este processo teve importantes diferenças. Estas comunidades estiveram situadas no que se conheceu como província de Motines, a qual pertenceu às áreas administrativas de Colima e Zacatula (Sánchez Díaz, 2001), divididas entre elas pelo rio Cachán. Ao oeste do rio correspondia Motines de Colima (atual território das comunidades nahuas de Ostula, Coire e Pómaro); e, ao leste do rio, Motines de Zacatula. A organização das comunidades deu-se sob a figura da corregedoria (Figueroa Serrano, 2014, p. 168; Marín Guardado, 2007, p. 107), mas também na da república de índios, segundo Cayetano Reyes García (1993).

A relação destas comunidades com a Coroa foi em muitos sentidos diferentes da que ocorreu em outras regiões do estado atual de Michoacán e terminou por moldar, de maneira particular, sua relação com ela. Entre os elementos diferenciadores encontramos a efêmera febre do ouro que estes territórios viveram; a baixa presença de população espanhola na região; o caráter acidentado de sua orografia, especialmente a serra; a singular aliança militar entre os nahuas e a Coroa para convertê-las nos "sentinelas do mar sul", entre outras.

Depois de vários ajustes nas jurisdições em 1786, com as reformas borbônicas, Motines de Colima ou del Oro passou a fazer parte da intendência de Valladolid, enquanto Motines de Zacatula incorporou-se ao governo do México (Figueroa Serrano, 2014; Marín Guardado, 2007, p. 112). Não contamos com informação alguma sobre as segregações de repúblicas de índios para esta zona, como os casos das comunidades purépechas, mazahuas e otomís, mas sim de conflitos pelo território entre comunidades vizinhas tais como Pómaro, Coire e Ostula (Figueroa Serrano, 2014, p. 174).

2 A luta indígena para tornar-se município. O uso estratégico da Constituição de Cádiz por parte das comunidades indígenas de Michoacán e a herança colonial no governo municipal independente

A Constituição de Cádiz entrou em vigor em 1812. Os anos em que foi preparada e promulgada estiveram marcados pela invasão napoleônica à Espanha, pela

difusão das ideias liberais entre as elites peninsulares e das colônias, pelas lutas por independência dos territórios coloniais etc. Devido à turbulência e à disputa político e militar que imperava tanto na Península como no território da Nova Espanha, a referida carta magna teve dois momentos turbulentos de vida em ambos os territórios: o primeiro, de 1812 a 1814 e, o segundo, de 1820 a 1824 (Cortés Máximo, 2012, Annino, 1995).

Entre os elementos mais inovadores dessa carta magna contam-se com o estabelecimento de uma monarquia constitucional, a consagração da separação de poderes, o princípio da soberania nacional, a liberdade de imprensa, a propriedade privada, a abolição das repúblicas de índios e do regime jurídico diferenciador, um forte caráter descentralizador através da instauração das administrações municipais, entre outros elementos.

Esta mudança política e jurídica significou todo um desafio para as comunidades indígenas que, durante séculos, viveram em um regime diferenciado materializado nas repúblicas de índios, e derivou em um novo exercício de exclusão política destas, posto que não tiveram nenhum tipo de participação e foram unicamente objeto dos discursos e posições dos deputados peninsulares e crioulos (Villegas Páucar, 2007). Apesar desta nova exclusão, algumas comunidades indígenas da Nova Espanha, junto com seus aliados, encontraram oportunidades impensadas pelos criadores da norma constitucional no novo desenho municipal que a carta magna propunha.

Em seu artigo 310, a Constituição de Cádiz dispôs que se instalasse nas populações com mais de "mil almas" uma administração municipal que representasse a seus habitantes. De fato, em uma disposição posterior flexibilizou este requisito, permitindo a existência de vários municípios com quantidades menores de habitantes. Esta norma foi lida por muitas comunidades indígenas da Nova Espanha como uma oportunidade de assegurar o controle de seus bens comunais, conservar ou adquirir funções de justiça e, sobretudo, manter autonomia frente a outras comunidades ou populações amestiçadas.

Antonio Annino (1995) qualificou este uso da norma gaditana por parte das comunidades indígenas da Nova Espanha como uma "revolução silenciosa", já que não só marcou a ruptura com o velho regime, senão que estabeleceu as bases do municipalismo independente. Para este historiador italiano, o episódio de Cádiz, representa a primeira expressão do que, posteriormente, se conheceu como "liberalismos populares" (Annino, 1995); isto é, a apropriação do liberalismo, como resultado de grupos e ideias das elites, por parte dos setores populares, entre

os quais as comunidades indígenas, que ao habitá-lo, subvertê-lo e superá-lo [*desbordalo*] imprimiram-lhe sentido próprio.

Embora as conclusões a que chegou Annino (1995), em sua pesquisa, possam ser desiguais e diferentes em cada província e região da Nova Espanha, me parece que são aplicáveis para o caso das comunidades indígenas do atual estado de Michoacán. No segundo período da vida da Constituição gaditana, uma importante quantidade de comunidades indígenas recorreu ao referido preceito constitucional para tornar-se sede da municipalidade. De fato, não só inovaram a referida norma constitucional, mas empregaram habilmente os posteriores decretos complementares que permitiram a formação de municípios com quantidades menores a de mil habitantes.

Neste sentido, foram duas as trajetórias que, no geral, seguiram as comunidades indígenas para constituírem-se em sedes da municipalidade: por um lado, aqueles que já eram localidade administrativa de uma república de índios e queriam transitar para o Estado independente como a sede de um município; e, por outro, os antigos povos ou comunidades sujeitadas que buscaram aproveitar a mudança constitucional para livrar-se da dominação de sua comunidade com administração local. De acordo com Cortés Máximo (2012, p. 224), dos 97 municípios constituídos em 1924, 63 haviam sido localidades administrativas e 34 haviam sido povos sujeitados a um regime anterior. Exemplos da primeira trajetória, de administração local à sede municipal, encontramos os casos de duas comunidades purépechas que têm sido protagonistas das lutas contemporâneas pelo autogoverno indígena em Michoacán; refiro-me à comunidade de Santa Fe de la Laguna (localizada no atual município de Quiroga) e a comunidade de Teremendo (localizada no atual município de Morelia). A mesma trajetória pode ser encontrada na região mazahua-otomí, com a constituição da administração municipal de San Mateo, conquista que a localidade administrativa conseguiu exitosamente conservar dentro de sua jurisdição os povos de San Bartolo e San Juan el Nuevo.

Sem embargo, onde considero que se pode notar o uso estratégico das disposições constitucionais é no caso dos antigos povos sujeitados que passaram a constituir-se em sede das administrações municipais. A experiencia da comunidade purépecha de Ihuatzio destaca neste ponto, já que, embora não tenha conseguido alcançar sua demanda mediante o direito colonial, finalmente o conseguiu em 1821 (Córtes Máximo, 2012, p. 225), fazendo uma aliança com a também comunidade de Cucuchucho e apesar de não contar com as mil almas que exigia a norma constitucional.

Estes casos foram possíveis, além de um trabalho de organização política comunal e intercomunal, graças às disposições do "Decreto CLXIII. Formação de administrações municipais constitucionais" que estabeleceu, de maneira complementar ao artigo 310, uma série de circunstâncias excepcionais mediante as quais se podia erigir um município:

> I. Qualquer povo que não tenha administração municipal, e cuja população não chegue a mil almas, e por suas particulares circunstâncias de agricultura, indústria ou população, considere que se deva ter administração municipal, deverá ser apresentado ao Governo [*Diputación*] da província, para que, em virtude de seu informe, seja dado o devido provimento pelo Governo (España, Leyes y Estatutos, 1810-1822).

De acordo com Ricardo Gómez Rivero (2014), em toda a Península apenas oito povos, de novo que o solicitaram, conseguiram fazer efetiva esta norma de exceção; enquanto apenas para o caso das comunidades do atual estado de Michoacán conseguiram-no quatorze. Outro caso que chama a atenção, dentro dos que se localizam nesta trajetória, é o da comunidade purépecha de San Gabriel (Cortés Máximo, 2013, p. 233), hoje reduzida a um bairro da atual localidade administrativa do município de Los Reyes, cuja população apenas superava os duzentos habitantes.

Para além das condições, interesses e atores da Península ou da Nova Espanha, das autoridades intermédias ou de outras que puderam incidir na tomada das decisões do Governo [*Diputación*] Provincial de Michoacán, como em outras (Serrano Ortega, 2016, p. 157-158), este uso da norma constitucional e de seus decretos complementares por parte das comunidades deixa claro uma apropriação e uso bastante hábil do direito e dos espaços institucionais desse período de transição. Para chegar-se ao reconhecimento como sede de uma administração municipal era necessário sair vitorioso de um procedimento legal no qual a comunidade devia argumentar e justificar sua solicitação. Caso fosse pouco, na imensa maioria dos casos este procedimento legal implicou também a defesa jurídica e política frente a outras administrações municipais, povos ou atores que viam afetados seus interesses.

Por outro parte, é importante ter em conta que ao tempo em que se produziu todo este movimento e tentou por alcançar a condição de sede da administração municipal, algumas comunidades que contavam com mais de mil habitantes não solicitaram tal conversão, nem se imiscuíram no referido processo. Como o mostra a investigação de Cortés Máximo (2012, p. 235), quinze povos de Michoacán contavam com esta possibilidade e não o fizeram. Exemplos destes casos são as comunidades de Cherán K'eri, Tarecuato, Pamatacuaro, Patamban, Tingambato,

entre outras. As razões que lhes levaram a não fazer a solicitação podem ser muitas; em todo caso, isto dá-nos conta de que a conjuntura não foi vivenciada da mesma forma em todas as regiões indígenas.

Uma questão que chama a atenção é a importante difusão que as disposições constitucionais gaditanas devem alcançar para, apesar de sua efêmera vigência e dos tempos turbulentos que as acompanharam, conseguir tal nível de apropriação e uso por parte das comunidades indígenas de Michoacán. Alfredo Ávila (2002, p. 122-113) ajuda-nos a entender este fenômeno ao referir que a Constituição de Cádiz foi jurada na Nova Espanha por todas as corporações – as comunidades indígenas dentro destas –, com todas as práticas do velho regime e mediante rituais não secularizados. Annino (1995) oferece-nos dados que permitem entender a permeabilidade desta norma dentro das comunidades indígenas naqueles tempos:

> Os relatos nos mostram que o juramento manteve sua forma religiosa, nada diferente do passado: ao centro do cenário o texto gaditiano esteve exposto em uma mesa com o crucifixo, um evangelho, umas velas e quase sempre a imagem do rei Fernando VII. Nenhum símbolo novo [...] Os ritos não foram idênticos em todos os lugares, porém, tiveram muito em comum. Não há dúvidas, por exemplo, que adotaram o modelo das festas comunitárias dos santos padroeiros. A publicação celebrou-se ao longo de três dias de festejos, e teve procissões de santos, feiras [*tianguis*] [...], badalas de sinos, foguetes, lutas de galos e vários desfiles (Annino, 1995, p. 211-212).

Segundo a leitura de Annino, o reconhecimento das comunidades como sede da administração municipal deu-lhes um autogoverno inédito até esse momento: "contribuições, justiça, bens comunais e, onde houve, milícias" (1995, p. 221). Embora, com certeza, muitas destas atribuições exerceram-se de maneira parcial, mescladas com práticas e formas das antigas repúblicas de índios, ou simplesmente não conseguiram ser exercidas pelo breve período de vida da Constituição e pelas turbulências que atravessaram as comunidades durante essa época, a possibilidade de sua materialização resultou atrativas às necessidades e desafios que, por aqueles tempos, enfrentavam as comunidades indígenas, especialmente as que se encontravam sob o regime jurídico de povo sujeitado.

A meu ver, a importância da Constituição de Cádiz no futuro estabelecimento da administração municipal na era do novo Estado independente é inegável, embora isso não signifique que tenham subsistido a maioria das administrações municipais que se estabeleceram em seu segundo período de vida. Esta Constituição terminou por ser, finalmente, o fundamento sobre o qual se construiu, de maneira contenciosa, a nova divisão territorial do Estado mexicano

a nível municipal, situação que se pode perceber até nossos dias na relação que sustentam as comunidades indígenas com o governo municipal.

Várias investigações têm dado conta de como com a promulgação das constituições locais e suas respectivas leis municipais, a configuração herdada de Cádiz desmantelou-se, ou como o sustenta José Antonio Serrano Ortega (2016), em referência à abordagem de Annino (1995), produziu-se uma "contrarrevolução territorial". Este foi o caso de Michoacán, Veracruz e outras entidades; não é o caso de Oaxaca, Puebla e San Luis Potosí (Sánchez Montiel, 2009, p. 64). De fato, esta diferença explica em grande medida porque Oaxaca e Puebla estão, atualmente, entre as entidades federativas com a maior quantidade de municípios.

A distribuição singular do atual território de Oaxaca começou, precisamente, neste período de estabelecimento das administrações municipais sob a ordem constitucional gaditano. Como é referido por Annino (1995, p. 215), em 1810, Oaxaca tinha 90 repúblicas, enquanto, em 1821, já contava com 200 municípios, entre os quais 117 havia sido povos sujeitados. Sem este fato não se pode entender, por exemplo, a existência hoje em dia de 570 municípios, muitos deles com administração local em uma comunidade indígena; e se vamos mais além, a existência de um sistema de eleições por usos e costumes que regula a ampla maioria dos municípios.

A situação em Michoacán foi diferente. Em 1835, expediu-se a primeira Constituição como parte do Estado independente. Se bem que, ao início, acordou-se que, enquanto não se aprovasse a norma correspondente, continuariam funcionando todas as administrações municipais criadas sob a Constituição de Cádiz; desde cedo predominaram as vozes que promoviam a desapropriação de muitos municípios que as comunidades indígenas haviam conseguido estabelecer. Os principais argumentos que foram dados por alguns dos deputados constituintes foram: a ignorância e incapacidade dos índios; o descumprimento de sua obrigação de informar sobre os bens da comunidade; e sua negativa de acatar os mandatos do Congresso Constituinte (Cortés Máximo, 2012, p. 242). Para Cortés Máximo (2012, p. 245), contudo, o principal interesse das elites independentistas para não conceder este direito às comunidades indígenas consistiria mais na ambição de apoderar-se e controlar os bens e recursos que, a propósito, as elites asseguravam que os indígenas eram incapazes de administrar adequadamente para o bem próprio e o da nascente nação.

Em outro trabalho, Serrano Ortega (2014) argumenta como nesta decisão teve muito a ver com o município de Valladolid e seu interesse por criar e manter privilégios frente a outras administrações municipais. Entre os argumentos que,

em geral, defendiam-se para sustentar o fechamento de muitas administrações municipais reconhecidas no marco da Constituição de Cádiz encontramos:

> […] que os integrantes dos novos municípios de Michoacán haviam gastado arbitrariamente os recursos de vários ramos [...] e que deviam "muitíssimo" sem que se pudesse dar-lhe responsabilidade porque os conselheiros eram muito pobres. Endividados, esbanjadores e, para piorar, os impostos municipais não eram abundantes devido à população escassa "e à quase inexistência de comércio na maior parte dos povoados". Consequentemente, os cofres municipais não produziam o necessário para cobrir todos os salários e necessidades dos conselhos. Também se queixavam os deputados de que entre os integrantes da maior parte dos municípios reinava a ignorância produzida, claro, pelo "antigo sistema". Para quantificar o desânimo, apontavam que "não há nem mesmo uma instrução mediana". O mais preocupante era que os municípios dos novos conselhos "misturam-se nas coisas que não são de sua competência" (Serrano Ortega, 2014, p. 207-208).

Foi desta maneira que, com a promulgação da Constituição de Michoacán, em 1825, modificou-se o requisito das mil almas estabelecido na Constituição de Cádiz, anos atrás, por um de quatro de mil almas, segundo o disposto no artigo 104 da nova carta magana (Congreso Constituyente del Estado de Michoacán, 19 de julio de 1825). A consequência desta mudança materializou-se na redução do número de municípios que passou de 97 a 67. Como pode ser observado, as populações, principalmente, afetadas por este critério foram as comunidades indígenas (Cortés Máximo, 2012, p. 250), que, para esse momento, experimentaram uma mudança demográfica que terminaria por agudizar-se durante o século XIX, deixando-as como um setor populacional minoritário.

Esta situação será confirmada com a promulgação do Decreto nº. 5, de 1831. De tal maneira que será neste processo histórico que em Michoacán configura-se, jurídico e politicamente falando, em um Estado aparente; isto é, em uma entidade política dissociada de sua base social sustentada a partir da negação e exclusão das comunidades indígenas no desenho formal e legal da entidade.

Nas décadas seguintes, em um contexto de instabilidade política e de guerras intestinas, várias normas serão emitidas para ordenar e regular a divisão territorial de Michoacán, que incluirão o estabelecimento de regiões [*partidos*], departamentos, municípios, ocupações [*tenencias*] etc. Adicionalmente, e em relação com os territórios dos estados de Guerrero e Colima, o território de Michoacán sofrerá mudanças durante o século XIX. Não obstante, no que diz respeito ao número de municípios, manter-se-á um número bastante estável com relação aos 67 com os que se fundou como Estado independente. Até inícios do século XX, contavam-se 76 municípios, produto de algumas mudanças,

desaparições e novidades, entre as mais importantes, para os propósitos de nosso trabalho. está a criação do município de Coalcomán, em 1831; a ascensão da ocupação de Cherán como localidade administrativa municipal, em 1861; a ascensão de Coahuayana, em 1867; e o desaparecimento do município de Capula, em 1863, que era um dos poucos municípios indígenas sobreviventes indígenas (INEGI, 2023, p. 54.56).

Palavras finais

A primeira coisa a dizer é que o conteúdo atual do direito ao autogoverno indígena e à administração direta do orçamento público por parte das comunidades indígenas, em Michoacán, tem profundas raízes históricas, que se remontam às demandas de segregação das comunidades sujeitadas, em relação às suas administrações locais, na época das repúblicas de índios. A luta das comunidades indígenas para obter autonomia política, jurídica e administrativa com relação a outras comunidades e populações mestiças tem sido uma constante e tem tido distintos rostos, que podemos ver, por exemplo, nos esforços que estes empreenderam para converter-se na sede da nova república de índios ou, mais tarde, em sede de um município.

Pode-se argumentar, então, que a expansão atual da demanda pelo autogoverno nas distintas geografias indígenas de Michoacán (purépecha, mazahua, otomí e nahua) responde, em grande medida, ao enraizamento que esta teve nas comunidades historicamente subordinadas a outras populações indígenas e mestiças em quase todas as regiões indígenas da entidade. Se bem que esta demanda não derivou na criação de novos municípios, ou na assunção de comunidades indígenas como sedes do governo municipal, e sim acabou por moldar o conteúdo do atual reconhecimento jurídico do autogoverno indígena em Michoacán, o qual constituiu uma saída político-jurídica a esta demanda histórica.

Assim, embora as comunidades indígenas, depois de acederem ao autogoverno, não terem convertido em sedes do governo municipal e, nesse sentido, não poderem ter acedido a essa personalidade jurídica, nem ao exercício de funções de governo e ao orçamento público para administrá-lo; alcançaram outro tipo de reconhecimento jurídico derivado do exercício de um direito humano, que lhes transfere as mesmas funções de autogoverno que o município detém, uma personalidade jurídica análoga, e o orçamento público para administrá-lo e executá-lo dentro de sua comunidade.

Podemos afirmar também que as comunidades indígenas em Michoacán têm mantido uma relação contínua, estreita, diversa, ambígua, tensa e mutuamente

constitutiva com o Estado e seu direito desde a época da Colônia até o passado recente. O anterior não quer dizer que tivessem permanecido simplesmente submetidos aos desígnios deste, senão que sua resistência e sua rebeldia produziram a partir da combinação – criativa, fluída, ambígua e, em poucas ocasiões, simultânea – de ações por dentro do Estado e de sua legalidade, assim como de iniciativas fora dele[5].

A rebeldia dos povos e comunidades indígenas de Michoacán não descansou, como o têm posto alguns autores políticos e estudos acadêmicos, em posições dicotômicas; isto é, em conceber como opostas a via da ação direta e o caminho do uso do direito. Pelo contrário, como temos visto através dos diferentes processos aqui estudados, a rebeldia indígena em Michoacán situou-se no terreno do paradoxo e da ambiguidade, e não no campo do preto e branco.

Com base nos elementos aqui expostos posso dizer que os povos e comunidades indígenas de Michoacán desenvolveram uma "tradição jurídica" de uso estratégico, político ou contra-hegemônico do direito estatal que apenas conhecimentos na academia jurídica crítica. Segundo John Merryman, uma tradição jurídica é:

> Um conjunto de atitudes profundamente enraizadas, historicamente condicionadas, acerca do papel do direito na sociedade e no corpo político, acerca da organização e da operação adequada de um sistema jurídico, e acerca da forma em que se faz ou deveria fazer, aplicar, estudar, aprimorar e ensinar o direito. A tradição legal relaciona o sistema legal com a cultura da qual é uma expressão parcial. Situa o sistema legal dentro da perspectiva cultural (Merryman, 2014, p. 14).

Embora esta noção de tradição jurídica tenha sido criada para estudar as três grandes tradições jurídicas ocidentais nas que se encontram os Estados nacionais contemporâneos (isto é, o *common law*, o romano-germânica e o direito soviético), considero que é proveitoso intervir para mostrar que por trás do uso, da resistência e da mobilização do direito "alheio" ["*ajeno*"] por partes dos sujeitos subalternos, como os povos e comunidades indígenas de Michoacán, tem experiências, saberes e conhecimentos nascidos na luta e na rebeldia que se acumulou ao longo dos séculos; e não um comportamento azarento, irracional ou ignorante.

[5] Esta afirmação poderá estender-se, inclusive, a outras experiências da Nova Espanha. Por exemplo, Guillhermo Floris Margadant (1996) mostra a habilidade na litigância do direito colonial e na sua combinação com outras ações políticas com a que os índios enfrentaram aos espanhóis em um conflito por águas em Querétaro.

Me parece especialmente útil esta categoria de tradição jurídica no que se refere ao "conjunto de atitudes profundamente enraizados, historicamente condicionados, acerca do papel do direito na sociedade e no corpo político", uma vez que este "conjunto de atividades" não têm de ser exclusivas de um Estado nação ou de um conjunto de Estados nações. Também pode ser útil pensá-las para atores subalternos que compartilham certos valores e práticas culturais, tais como os povos e comunidades indígenas. Nesse sentido, a "tradição jurídica" é lida a contrapelo, como disse-nos Walter Benjamin (2007) que lê a história, a propósito de suas célebres teses sobre a filosofia da história.

Esta tradição jurídica dos subalternos, das comunidades rebeldes, está sustentada em atitudes e práticas insurgentes, desobedientes, rebeldes e heterodoxas frente à legalidade imperante. Evidentemente não se encontra nas mesmas formas nem espaços que as tradições jurídicas ocidentais estadocêntricas; assim como a história, o direito e outros conhecimentos e saberes, esta se encontra disgregada e é episódica, como diria Antônio Gramsci (1970) ao analisar a história das classes subalternas. Nesse sentido, seu estudo não resulta fácil para os instrumentos metodológicos e para as lentes teóricas das que hoje dispomos nos estudos jurídicos e na antropologia jurídica convencional. Por essa razão é necessária uma antropologia jurídica que trabalhe ao lado das lutas concretas dos povos e comunidades indígenas; por esta razão é necessária uma antropologia jurídica militante.

A tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán é, ademais, prévia e diferente das utopias jurídicas liberais fundadas na vigência do Estado de direito, nos direitos fundamentais e, evidentemente, distinta de seus avatares contemporâneos materializados no discurso dos direitos humanos e das Organizações Não Governamentais (ONG), no litígio estratégico etc. Isso pode ser facilmente percebido em certos gestos definidores de uma e outra. Enquanto o ativismo das ONG de direitos humanos é principalmente reativo, ou seja, não vai além de tentar conter os danos à comunidade; a resistência da tradição jurídica subalterna é, além de reativa, antecipatória, na medida em que procura gerar novos cenários de luta, além de enfrentar os desafios imediatos.

Igualmente, a tradição jurídica subalterna, projeta-se e move-se em uma lógica distinta da que habitualmente sugerem as leituras convencionais da teoria crítica do direito, ou seja, na lógica da oposição entre a mobilização jurídica e ação política. Desde a tradição jurídica subalterna dos povos e comunidades indígenas de Michoacán não existe uma contradição *a priori* entre a mobilização político-jurídica, isto é, em recorrer ao direito "alheio" ["*ajeno*"], e acionar de forma paralela e/ou sincronizada a organização e a mobilização comunal. Sob a tradição jurídica

subalterna não se apela à suposta justiça e neutralidade do direito, à vigência e império dos direitos humanos, ou a alcançar a emancipação através da lei; apela-se a alcançar objetivos políticos através do emprego e combinação dos diferentes recursos e instrumentos dos que dispõem as comunidades indígenas, sejam estes jurídicos ou metajurídicos.

Referencias

ALCAUTER GUZMÁN, José Luis. *Subdelegados y subdelegaciones*. Gobierno intermedio y territorio en las intendencias novohispanas. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2017.

ANNINO, Antonio. Cádiz y la revolución territorial de los pueblos mexicanos 1812-1821. En: ANNINO, Antonio (Coord.). *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 177-236.

ÁVILA, Alfredo. *En el nombre de la nación*. La formación del gobierno representativo en México (1808-1824). Ciudad de México: Taurus/CIDE, 2002.

BENJAMIN, Walter. *Conceptos de filosofía de la historia*. Buenos Aires: Terramar, 2007.

CASTRO GUTIÉRREZ, Felipe. Lo tienen ya de uso y costumbre. Los motines de indios en Michoacán colonial. *Tzintzun. Revista de Estudios Históricos*, n. 38, p. 9-34, 2003.

CASTRO GUTIÉRREZ, Felipe. Identidad y etnicidad en el Michoacán colonial. Corporativismo, contrato social e individualismo entre los tarascos. En: SENEFF, Andrew Roth; KEMPER, Robert; ADKINS, Julie (Eds.). *Del tributo a la soberanía comunitaria*. Los territorios tarasco y caxcán en transición. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2020, p. 139-150.

CONGRESO CONSTITUYENTE DEL ESTADO DE MICHOACÁN. *Constitución del estado libre y federado de Michoacán*, 19 de julio de 1825. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5624/69.pdf. Fecha de consulta: 20 de agosto del 2024.

CORTÉS MÁXIMO, Juan Carlos. *De repúblicas de indios a ayuntamientos constitucionales*: pueblos sujetos y cabeceras de Michoacán, 1740-1831. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2012.

ESPAÑA. Leyes y Estatutos, 1810-1822. *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes generales y extraordinarias*, Tomo II, Decreto CLXIII, de 23 de mayo de 1812, "Formación de los ayuntamientos constitucionales", p. 221-225. Disponible en:

http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/evolucion/textos/organica/1812c.htm. Fecha de consulta: 20 de agosto del 2024.

FIGUEROA SERRANO, David. *Litorales de la memoria*. Percepción del territorio y las relaciones interétnicas en Pómaro, Michoacán. Zamora: El Colegio de Michoacán, 2014.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. Los pobres indios, ¡cenicientos de la justicia novohispana! ¿Correcto o falso? Un interesante litigio sobre aguas del río de Querétaro, de 1758 a 1763. *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, v. 8, p. 283-308, 1996.

GRAMSCI, Antonio. *Antología*. México, D.F.: Siglo XXI, 1970.

GÓMEZ RIVERO, Ricardo. Establecimiento de ayuntamientos constitucionales, 1820-1823. *Anuario de historia del derecho español*, n. 84, p. 421-444, 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI). *Evolución histórica de los municipios de México de 1810 a 2020*: Michoacán de Ocampo. Ciudad de México: INEGI, 2023.

MARÍN GUARDADO, Gustavo. *Vidas a contramarea: pesca artesanal, desarrollo y cultura en la Costa de Michoacán*. Ciudad de México: El Colegio de Michoacán/CIESAS, 2007.

MERRYMAN, John Henry. *La tradición jurídica romano-canónica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

REYES GARCÍA, Cayetano. Los centinelas del mar. *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*, v. XIV, n. 55, p. 1331-1335, 1993.

SÁNCHEZ DÍAZ, Gerardo. *La Costa de Michoacán*. Economía y sociedad en el siglo XVI. Morelia: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2001.

SÁNCHEZ MONTIEL, Juan Carlos. Formación de ayuntamientos constitucionales y un nuevo sistema de representación política en los pueblos-misión de Rioverde, San Luis Potosí, 1812-1826. *Estudios de historia moderna y contemporánea de México*, n. 37, p. 37-69, 2009.

SERRANO ORTEGA, José Antonio. Los subordinados gaditanos. Diputaciones y Ayuntamientos en las provincias de Michoacán y de Occidente, 1820-1823. En: BREÑA, Roberto (Ed.). *Cádiz a debate*: actualidad, contexto y legado. Ciudad de México: El Colegio de México, 2014, p. 199-216.

SERRANO ORTEGA, José Antonio. Sobre la revolución territorial de los pueblos. Diputación provincial y ayuntamientos en Guanajuato, 1822-1824. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, v. 37, n. 147, p. 155-195, 2016.

VENEGAS PÉREZ, Ysmael; TORRES, Pedro Sergio Urquijo; PATIÑO, María del Carmen Ventura; RAMÍREZ, Isabel. Composición de tierras en el pueblo de indios de San Mateo, alcaldía mayor de Maravatío-Zitácuaro, siglos XVII y XVIII. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, v. 41, n. 162, p.132-162, 2020.

VILLEGAS PÁUCAR, Samuel Alcides. Las Cortes de Cádiz y la cuestión indígena, 1808-1814. *Revista de Antropología*, n. 5, p. 199-220, 2007.

Sobre o autor, o tradutor e a tradutora

Orlando Aragón Andrade
Bacharel em direito, mestre em história do México e doutor em ciências antropológicas. Atualmente é professor e pesquisador na Universidade Nacional Autônimo do México (campus Morelia), desde onde coordena o *Proyecto de Ciencia de Frontera "Caleidoscopio. Innovaciones políticas y jurídicas de las comunidades indígenas que ejercen autogobierno para la transformación intercultural del Estado mexicano"*. Tem enfocado nos últimos anos na constriução de uma antropología jurídica militante a partir do acompanhamento político e legal de diferentes lutas por autonomia e autogoverno indígena no México que realizada a partir do Coletivo Emancipações, do qual é membro fundador.

Leonardo Evaristo Teixeira (tradutor)
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Movimentos Sociais" da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Contribuição de tradução: tradução do segundo capítulo e das "palavras finais", e revisão da primeira parte do artigo.

Mariana Rocha Malheiros (tradutora)
Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná, mestra pelo Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea na América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana, bacharela em Direito pelas Faculdades Guarapuava.

Contribuição de tradução: tradução da introdução e do primeiro capítulo, e revisão da segunda parte do artigo.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55930

dossiê

Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización

Os direitos dos camponeses na sentença Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos e de conscientização

Peasant rights in the Lhaka Honhat v. Argentina judgment. Legislative and awareness-raising horizons

Claudia Yesica Fonzo Bolañez[1]
[1] Universidad Nacional de Santiago del Estero, Instituto de Estudios para el Desarrollo Social/Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Santiago del Estero, Argentina. E-mail: jessicafonzobolanez@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1840-8931.

Nicolás Salvi[2]
[2] Universidad San Pablo-Tucumán y Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina. E-mail: nicolassalvi3@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1995-9847.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 19/12/2024

Como citar este trabalho
FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica; SALVI, Nicolás. Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 737-767, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización

Resumen
Analizamos el impacto judicial sobre los derechos campesinos de la sentencia "Lhaka Honhat vs. Argentina" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Examinamos la violación del derecho de propiedad comunitaria indígena, la orden de relocalización de población criolla/campesina y la disidencia de uno de los jueces en cuanto al reconocimiento y operativización de sus derechos territoriales. Ante la situación de indefensión y vulnerabilidad en que se encuentran dichos colectivos, discutimos estrategias legislativas y de concienciación para garantizar la protección de estos derechos en distintas escalas. Esto contribuye a comprender las dinámicas socio-jurídicas en disputas territoriales complejas que involucran a poblaciones históricamente vulneradas. Sostenemos que sólo un abordaje holístico, con la participación de las comunidades y que considere sus particularidades posibilitará respuestas integrales.
Palabras-clave
Derechos territoriales. Campesinos. Pueblos originarios. CIDH. Concientización.

Resumo
Analisamos o impacto judicial sobre os direitos dos camponeses da sentença "Lhaka Honhat vs. Argentina" da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Examinamos a violação dos direitos de propriedade da comunidade indígena, a ordem de realocação da população crioula/camponesa e a divergência de um dos juízes com relação ao reconhecimento e à operacionalização de seus direitos territoriais. Dada a situação de indefesa e vulnerabilidade em que esses grupos se encontram, discutimos estratégias legislativas e de conscientização para garantir a proteção desses direitos em diferentes escalas. Isso contribui para a compreensão da dinâmica sociojurídica em disputas territoriais complexas envolvendo populações historicamente vulneráveis. Argumentamos que somente uma abordagem holística, com a participação das comunidades e levando em conta suas particularidades, possibilitará respostas abrangentes.
Palavras-chave
Direitos territoriais. Camponeses. Povos indígenas. CIDH. Conscientização.

Abstract
We analyze the judicial impact on peasant rights of the "Lhaka Honhat vs. Argentina" judgment of the Inter-American Court of Human Rights. We examine the violation of the right to indigenous community property, the order to relocate the criollo/peasant population and the dissent of one of the judges regarding the recognition and operationalization of their territorial rights. Given the situation of defenselessness and vulnerability in which these groups find themselves, we discuss legislative and advocacy strategies to ensure the protection of these rights at different scales. This contributes to understanding the socio-legal dynamics in complex territorial disputes involving historically vulnerable populations. We maintain that only a holistic approach, with the participation of communities and considering their particularities, will enable comprehensive responses.
Keywords
Territorial rights. Peasants. Indigenous peoples. IACHR. Awareness-raising.

Introducción

La sentencia "Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina" emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en 2020, representa un hito significativo en la jurisprudencia internacional y nacional respecto a los derechos territoriales y la protección de las comunidades indígenas y campesinas.

Este fallo se centró en las reclamaciones de pueblos originarios del norte argentino por la titulación y reconocimiento de sus tierras ancestrales, enfrentando al Estado nacional por su omisión en la delimitación adecuada de propiedades y la adopción de medidas efectivas para asegurar la seguridad jurídica de estas poblaciones sobre sus territorios ancestrales (Chappuis, 2021).

La significatividad del caso seleccionado se debe a que si bien existen múltiples análisis que ha suscitado, referidos a sus diversas dimensiones (Ferrer Mac-Gregor; Morales Antoniazzi; Flores Pantoja, 2021; Foradori, 2021; Salgado, 2021), existe un área de vacancia en cuanto a los aspectos que este decisorio aborda en relación a los derechos territoriales campesinos y las implicancias que conlleva para los ámbitos institucionales y sociales donde se dirimen estos conflictos ya entre sectores pertenecientes a la agricultura familiar.

La disputa legal se enmarca en un contexto histórico de larga data, donde las comunidades indígenas han luchado por la materialización de sus derechos territoriales frente a la expansión de actividades extractivas, agroindustriales y de mercantilización que amenazan sus modos de vida y producción tradicionales (Claeys; Edelman, 2019). La sentencia de la CIDH no solo dictaminó la responsabilidad del Estado argentino en la violación de estos derechos, sino que también ordenó medidas concretas para rectificar esta situación, incluyendo la titulación de tierras y la implementación de políticas legislativas que garanticen los derechos de las comunidades indígenas (CIDH, 2020).

Uno de los aspectos más controvertidos de esta sentencia fue la disposición de reubicación de la población criolla/campesina que también habitaba hace décadas estas tierras disputadas. Este punto específico generó un intenso debate dentro de la CIDH, destacando la disidencia del juez Humberto Antonio Sierra Porto (2020), quien cuestionó la viabilidad y equidad de esta medida, subrayando la complejidad de equilibrar los derechos de múltiples grupos vulnerables en un contexto de conflicto territorial y desigualdades históricas.

Además de su impacto jurídico, la sentencia "Lhaka Honhat vs. Argentina" resalta la necesidad urgente de políticas públicas que reconozcan y protejan los derechos de las comunidades indígenas y campesinas en Argentina. Este fallo judicial no solo representa un paso adelante en la defensa de los derechos humanos y la justicia social, sino que también establece un precedente para futuros casos y legislaciones que aborden las complejidades de la propiedad territorial y los derechos colectivos en América Latina y el Caribe (Fonzo Bolañez, 2024).

Bajo estas circunstancias, el presente estudio busca, a través de un análisis cualitativo de dicho documento legal y bibliografía especializada, profundizar en las dinámicas socio-jurídicas involucradas en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina, explorando sus implicaciones para los derechos campesinos y las estrategias necesarias para garantizar la implementación efectiva de sus derechos humanos y la justicia social en el ámbito nacional e internacional.

El artículo se estructura del siguiente modo: primero trabajamos el contexto del caso Lhaka Honhat para adentrarnos en el análisis de sus resuelvos principales. En segundo lugar, abordamos los impactos de este en relación a los derechos territoriales campesinos. Seguidamente, examinamos los nuevos horizontes que abre el voto en disidencia del juez Sierra Porto. Luego, trabajamos las diferentes aristas que componen la situación de vulnerabilidad e indefensión que permea al campesinado. En el penúltimo apartado realizamos una propuesta de estrategias legislativas, así como de políticas públicas de concienciación necesarias a los fines de reconocer y efectivizar los derechos del sector. Finalmente, presentamos las conclusiones.

1 Contexto y análisis del caso Lhaka Honhat

El caso aquí tratado es emblemático dentro del panorama de los derechos indígenas en América Latina y el Caribe (Fonzo Bolañez; Salvi, en prensa). Este se originó en un largo historial de disputas legales y socioambientales en el norte argentino, donde comunidades indígenas han buscado durante décadas el reconocimiento y operativización legal de sus territorios ancestrales frente a la expansión de actividades extractivas, agroindustriales y de privatización/mercantilización. A esto se añade, que el conflicto no sólo enfrenta a actores asociados a dichas formas de producción y desarrollo imperantes, sino que también involucra pobladores locales étnicamente diferenciados y vulnerados, como son los campesinos/criollos, quienes despliegan prácticas económicas y culturales análogas a las sostenidas por los actores de dicho proceso judicial (Fonzo Bolañez, 2024).

La sentencia de la CIDH enfatizó la responsabilidad del Estado argentino en la violación de los derechos de propiedad comunitaria indígena, destacando la omisión gubernamental en la delimitación y titulación adecuada de las tierras disputadas. Este no hacer ha exacerbado las tensiones sociales y económicas en la región, contribuyendo a conflictos intercomunitarios y a la marginación persistente de las comunidades indígenas en el acceso a recursos y servicios básicos (CIDH, 2020).

El contexto histórico de la región revela cómo las políticas de desarrollo y las prácticas extractivas han impactado negativamente en los territorios y modos de vida de las comunidades indígenas, perpetuando ciclos de pobreza, vulnerabilidad y exclusión (Chappuis, 2021). La lucha por el reconocimiento territorial ha sido acompañada por un activismo legal y social vigoroso, que ha puesto en primer plano la necesidad de una legislación y políticas públicas que respeten y promuevan los derechos indígenas (Claeys; Edelman, 2019).

Un aspecto particularmente controversial de la sentencia fue la disposición de reubicación de la población criolla y campesina que también habitaba estas tierras (puntualmente, los lotes 14 y 55 de 400.000 ha), mostrado las complejidades de equilibrar los derechos de múltiples grupos que conforman la agricultura familiar campesina e indígena (AFCI)[1] en escenarios de disputa territorial. Si bien la CIDH manifiesta sus limitaciones de competencia en casos contenciosos, en los cuales se impide la participación de grupos de personas, que no son alegadas víctimas en el proceso, su decisorio vislumbra su posicionamiento y lineamientos en cuanto a las garantías que el Estado argentino debe brindar en relación al derecho de los campesinos a acceder a la titularización de las tierras que habitan y producen históricamente. La disidencia expresada por el juez Sierra Porto dentro de la CIDH (que analizaremos en puntual en uno de los apartados siguientes) subrayó estas

[1] La AFCI involucra a una heterogeneidad de actores sociales que realizan actividades económicas y culturales en el campo, los cuales se caracterizan por: a) la gestión directa del emprendimiento productivo por el productor y/o algún integrante de su familia; b) la familia es propietaria de la totalidad o parte de los medios de producción; c) el trabajo es realizado principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de trabajadores pagos; d) el ingreso económico principal de su familia lo constituye la actividad de su establecimiento; e) lo producido en el predio es utilizado para autoconsumo y para la venta de excedentes; f) las actividades productivas que realiza tienen una relación estrecha, de dependencia-condicionamiento, con el ecosistema-ambiente, el que determina en última instancia qué tipo de producción realiza la familia. Por eso se dice que los agricultores familiares son cuidadores de éste, ya que dependen del mismo. Quedan comprendidos: pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, criollos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios. Esto se encuentra regulado en Argentina en la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar 27.118 desde el año 2014 (Fonzo Bolañez, 2024).

complejidades, cuestionando la viabilidad y equidad de esta medida en relación con los derechos y la situación socioeconómica y cultural de la población campesina (CIDH, 2020; Sierra Porto, 2020).

El caso Lhaka Honhat recalca la urgencia de políticas públicas inclusivas que reconozcan y protejan los derechos territoriales y culturales de las comunidades indígenas en Argentina y en toda América Latina. Más allá de su repercusión jurídica, este fallo sienta un precedente importante para futuras disputas y legislaciones relacionadas con la propiedad comunitaria territorial y los derechos humanos de sectores sociales rurales vulnerados en la región (Salgado, 2021).

Desde una perspectiva socio-jurídica, el fallo de la CIDH también plantea preguntas sobre la aplicación efectiva de las decisiones internacionales en el contexto nacional argentino[2], a pesar de que la jurisprudencia sostiene mayoritariamente la realización del control de constitucionalidad y convencionalidad fuerte (Hitters, 2021; Colombo Murua, 2022) y la implementación de medidas legislativas y políticas públicas que aseguren la protección integral de los derechos de las comunidades afectadas[3].

En específico sobre la sentencia Lhaka Honhat, explica Morita Carrasco (2024) que el fallo se encuentra en una "etapa de cumplimiento intermedia". Señala la autora que, aunque se han logrado algunos avances en la delimitación del territorio y en acuerdos con familias criollas, aún quedan aspectos clave del documento judicial sin cumplir. El insuficiente control de la tala ilegal, la carencia de agua potable y el acceso limitado a un ambiente saludable siguen afectando a las comunidades. Además, la demarcación y titulación del territorio, uno de los puntos más cruciales y nodo del caso, sigue sin realizarse.

[2] En esta dirección Vivas-Barrera, Quintero-Sánchez y Pérez-Salazar (2023), a partir del análisis de diversas sentencias de la CIDH que refieren a la propiedad comunitaria indígena en la región, señalan los siguientes desafíos/dificultades que enfrentan: 1- Ausencia de mecanismos por parte de la CIDH para garantizar el cumplimiento efectivo de sus resuelvos, así como el despliegue de medidas restaurativas positivas. 2- Carencia de control en la ejecución de las sentencias. 3- Escollos en la titularidad de las tierras en disputa, especialmente cuando son públicas y están sujetas a regímenes administrativos puntuales. 4- Desacreditación/desacato de sus sentencias, incluso por la misma CIDH.

[3] Como bien marcan Colombero y Delas (2024) analizando el uso del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Superior Tribunal de Justicia de Chubut -tomando como casos de análisis reclamos de pueblos originarios- el control de constitucionalidad y convencionalidad, así como la aplicación de principios internacionales, muchas veces pueden verse nublados por la falta de independencia del poder judicial y debilidades estructurales de la institucionalidad de estos organismos.

Con todo esto en cuenta, queremos pasar a centrar nuestra atención en las familias criollas/campesinas, que escapan de la gran mayoría de análisis y comentarios a este fallo.

2 Impacto sobre los derechos campesinos

La sentencia ha tenido un impacto profundo y complejo en los derechos de las comunidades campesinas en Argentina. Esta decisión judicial ha sido fundamental para abordar las históricas injusticias relacionadas con los derechos territoriales indígenas, pero también ha generado debates y desafíos significativos en relación con las comunidades campesinas que comparten espacios disputados con los pueblos originarios y con otros actores sociales vinculados al agronegocio o al mercado inmobiliario (Fonzo Bolañez, 2024).

Desde el punto de vista legal, la sentencia ha establecido importantes precedentes al responsabilizar al Estado argentino por la violación del derecho de propiedad comunitaria indígena, acentuando la necesidad urgente de garantizar la seguridad jurídica y la titularidad de las tierras ancestrales. Sin embargo, la implementación práctica de las medidas ordenadas, como la relocalización de la población criolla/campesina, ha planteado desafíos considerables. Estas comunidades dependen profundamente de estas tierras para su sustento, identidad cultural y cohesión comunitaria, lo que hace que cualquier medida de reubicación tenga implicaciones profundas en sus medios de vida y producción, lo que vulnera sus derechos humanos.

Económicamente, las comunidades campesinas enfrentan una serie de desafíos tras la sentencia. La pérdida de acceso a tierras productivas y recursos naturales esenciales afecta directamente su seguridad alimentaria y su capacidad para mantener modos de vida sostenibles, así como su modelo de desarrollo alternativo (Córdova Mera; Zambrano Barcía, 2021). La falta de posibilidades viables y políticas de apoyo adecuadas agrava su vulnerabilidad, exacerbando la marginalización social y económica de estas comunidades ya empobrecidas, y por ende, esto repercute en sus posibilidades de reproducción social.

El impacto político de la sentencia también es significativo. Subraya la necesidad urgente de desarrollar marcos normativos más equitativos y efectivos que protejan los derechos territoriales de todas las comunidades rurales de manera justa. Esto incluye la implementación de políticas que fomenten el diálogo inclusivo y la participación de todas las partes interesadas en la gestión de conflictos

territoriales, promoviendo así la reconciliación y la coexistencia pacífica entre grupos con intereses divergentes, es decir la interculturalidad[4].

Está cuestión alimenta la polémica entre los partidarios de la igualdad a través de la mera consideración de lo universal, aquellos otros que sostienen la igualdad por medio del respeto de las diferencias y últimamente los que sostienen que la igualdad implica distribución, reconocimiento y participación de los afectados por las decisiones que se tomen (Fonzo Bolañez, 2024).

En esta línea, Clérico y Aldao (2011) sostienen que la CIDH ha empleado en sus últimas sentencias el "paradigma" de la igualdad como redistribución y reconocimiento. Los fallos en que resolvió de dicho modo tuvieron que ver con la situación de desigualdad estructural en la que se encuentran los pueblos originarios, no sólo por una desigual distribución de bienes económicos o sociales, sino también por una desigual distribución de su participación en los procesos en los que intervienen. Se determina, en ellos, que lo justo no es que el Estado se dirija a las comunidades con políticas focalizadas y asistencialistas, sino que estas continúen teniendo la posibilidad de preservar su forma de producción y de vida. Por ejemplo, propiciando la reproducción de su sistema productivo.

Desde este enfoque, se entiende que los pueblos originarios son víctimas al mismo tiempo de una injusticia cultural y de una socioeconómica que actúan de manera interseccional, y que por tal motivo requieren soluciones que comprendan ambas. Además, las decisiones que se tomen sólo podrían ser respetuosas de los derechos de estas comunidades si incluyen su palabra y su visión en el proceso, en tanto se tenga en cuenta sus significados e interpretación sobre sus necesidades, intereses, valores, expectativas y proyectos. Canon que consideramos junto a Fonzo Bolañez (2024) puede ser extendido a otros grupos vulnerados históricamente, como son los campesinos.

Esto último viene a colación con lo señalado por la mencionada autora en otro trabajo en relación a que las desigualdades legislativas, así como socioeconómicas estructurales en Argentina (particularmente en Santiago del Estero), se agravan cuando se consideran comparativamente comunidades indígenas y campesinas.

[4] Dicha perspectiva reconoce la existencia de diversas culturas y propicia su interacción equitativa, abriendo la posibilidad de la construcción de nuevos saberes compartidos, a través del respeto mutuo. Esto es posible, a través del diálogo entre ellas, desarrollando la consciencia de sus imperfecciones. Este enfoque va más allá del de multiculturalidad, que se acota más bien al mero reconocimiento de la diversidad existente (Fonzo Bolañez, 2024).

Estas últimas se encuentran en peores situaciones, al carecer de una identidad étnica (Fonzo Bolañez, 2023).

Si bien el caso Lhaka Honhat representa un avance significativo hacia la justicia territorial y la protección de los derechos humanos en Argentina, también plantea desafíos complejos que deben abordarse de manera integral. Es crucial encontrar un equilibrio que permita reparar las injusticias históricas sin reproducir y perpetuar nuevas formas de desigualdad y exclusión social. Este análisis destaca la importancia de adoptar enfoques holísticos y colaborativos para garantizar que todas las comunidades afectadas puedan beneficiarse equitativamente de los avances en la protección de sus derechos territoriales.

3 Los nuevos horizontes que abre la disidencia de un juez

La disidencia del juez Humberto Antonio Sierra Porto en la sentencia "Lhaka Honhat vs. Argentina" aporta una perspectiva crítica y esencial para entender las complejidades del caso y los desafíos en la implementación de sus medidas. Sierra Porto cuestionó varios aspectos de la sentencia, centrando su análisis en la viabilidad y equidad de la relocalización de la población criolla/campesina, destacando la necesidad de un enfoque más equilibrado que considere los derechos y la situación socioeconómica de todas las partes involucradas[5] (CIDH, 2020).

Sierra Porto (2020) argumentó que la reubicación forzada de los campesinos podría generar nuevas formas de injusticia y marginación, perpetuando ciclos de vulnerabilidad, pobreza y exclusión en lugar de resolverlos. Remarcó que estas comunidades, al igual que las indígenas, tienen una relación profunda y significativa con la tierra que habitan, y que su desplazamiento podría tener consecuencias devastadoras para su identidad cultural y cohesión social. De hecho, reconoce que la relación que estos actores entablan con la tierra resulta esencial para su modo de vida, producción y reproducción social.

Justamente, el magistrado no quiere desmerecer o desacreditar el reclamo indígena. Sino, marcar como la población campesina también es víctima histórica

[5] En este sentido a escala regional contamos con las "100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad", aprobadas por la Asamblea Plenaria de la "XIV Edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana" entre el 04 y el 06 de marzo de 2008. Dichas Reglas consagran los estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad ya sea por su pertenencia a comunidades indígenas o a minorías (nacional o étnica, religiosa y lingüística), como es el caso de campesinos.

de la desigualdad estructural, de la cual fue testigo cuando realizó la inspección ocular junto a su par Francisco Pazmiño Freire (CELS, 2019). De esta forma, Sierra Porto expresa en el punto 13 de su disidencia que:

> (...) el incumplimiento del Estado argentino afecta también los derechos de las personas campesinas que viven en similares condiciones de pobreza y precariedad en este territorio. Durante la diligencia *in situ* practicada en el marco de la tramitación de este caso tuve la oportunidad de evidenciar de primera mano estas condiciones, pero por las limitaciones de competencia de la Corte en casos contenciosos, se impide la participación de estos grupos de personas, pues no son alegadas víctimas en el proceso (Sierra Porto, 2020).

El juez también cuestionó la falta de un plan detallado y recursos acordes para llevar a cabo la reubicación de manera justa y efectiva. Sin medidas de apoyo adecuadas, como la provisión de tierras alternativas, recursos económicos, asistencia técnica y capacitación, la relocalización podría devenir en una nueva ola de conflictos y vulnerabilidades para las comunidades campesinas (CIDH, 2020). Sierra Porto destacó la importancia de desarrollar políticas públicas inclusivas que no solo reconozcan los derechos territoriales de los pueblos indígenas, sino que también protejan los derechos de los campesinos, promoviendo así un desarrollo rural equitativo y sostenible.

Igualmente, refiere a la Declaración de los Derechos Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales (UNDROP, por sus siglas en inglés), como una referencia complementaria a la Convención Americana de Derechos Humanos que, muestra la pertinencia de tener en cuenta la situación particular de dicha población, en tanto sujetos de derechos (Fonzo Bolañez, 2024).

En su disidencia, Sierra Porto abogó por un enfoque más inclusivo y dialogante, que involucre a todas las partes afectadas en la búsqueda de soluciones justas y sostenibles[6]. Esto puede entenderse en un sentido tridimensional de justicia. Siguiendo a Nancy Fraser (2006), nos referimos a una justicia que busque responder a las necesidades culturales, económicas y políticas. Para esto, este

[6] Sierra Porto (2020), en el punto 14 de su disidencia, plantea que aunque la Corte ha recibido y valorado todos los elementos probatorios presentados y ha tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad de los campesinos, es necesario repensar la dinámica de los procesos sobre los derechos de las poblaciones indígenas y tribales. Esto es especialmente importante cuando se abordan casos derivados del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que afectan a colonos, campesinos o criollos, quienes, como terceros, no tienen participación directa en los procesos. Sierra Porto subraya que estas decisiones suelen estar acompañadas de actos de violencia, acoso, desplazamientos o incluso muertes, por lo que deben ser ponderadas cuidadosamente, buscando siempre un equilibrio entre los derechos de todas las partes y promoviendo el diálogo y la conciliación para evitar profundizar en situaciones de violencia.

enfoque debe conjugar redistribución, reconocimiento y participación. El reconocimiento de la situación de vulnerabilidad de los grupos subalternos o subrepresentados, no alcanza si no son conjugados con políticas activas para la distribución de los recursos en juego y si no se les da espacio para la intervención en las decisiones de poder.

En este sentido, el magistrado propuso la creación de mesas de diálogo y negociación que permitan a las comunidades indígenas y campesinas encontrar acuerdos mutuamente beneficiosos, evitando así el uso de medidas coercitivas y promoviendo la coexistencia pacífica (Sierra Porto, 2020). Señaló que el Estado tiene el deber de adoptar medidas positivas respecto de la población criolla/campesina, así como de buscar un equilibrio con los derechos de terceros, en un contexto de diálogo, conciliación y exclusión de factores que puedan contribuir a generar, profundizar o reproducir situaciones de violencia y despojo.

Esta perspectiva disidente resalta la necesidad de considerar las intersecciones y complejidades de los derechos territoriales en contextos de disputa y desigualdades, así como de desarrollar enfoques que integren las dimensiones legales, sociales, políticas y económicas de estos conflictos. La visión de Sierra Porto ofrece una crítica constructiva que puede guiar la formulación de políticas y otros dispositivos estatales que tengan en cuenta la tridimensionalidad de la justicia y sean más efectivos[7]. Siguiendo este razonamiento, que reconozcan, distribuyan y protejan los derechos de todas las comunidades afectadas, al mismo tiempo que se acepte la autonomía de estos grupos para decidir sobre su futuro colectivo.

4 Situación de indefensión de los colectivos campesinos

La sentencia "Lhaka Honhat vs. Argentina" y las discusiones que se han generado a partir de ella subrayan una realidad alarmante: la persistente situación de indefensión en la que se encuentran los colectivos campesinos en Argentina, a escala subnacional e internacional. A pesar de los avances legales y los

[7] Es importante notar que no existen soluciones simples para esta cuestión, ya que cada situación varía dependiendo del caso y el territorio. En una entrevista previa a la sentencia, Sierra Porto reconocía que los casos relacionados con los derechos indígenas presentan reivindicaciones diversas: algunos buscan la propiedad colectiva, otros la propiedad privada o compartir el territorio con los colonos. Esto refleja la pluralidad de prácticas y costumbres, lo que dificulta una generalización sobre cómo deben ejercerse los derechos indígenas, ya que, como él mismo señaló, "una cosa es la teoría y otra la práctica" (Wences; La Barbera, 2020, p. 211).

reconocimientos formales[8], las comunidades campesinas siguen enfrentando una serie de desafíos estructurales que las colocan en una posición de extrema vulnerabilidad (Sili; Soumoulou, 2011), siendo víctimas de despojos y atropellos.

4.1 Vulnerabilidad jurídica

Los campesinos enfrentan una marcada vulnerabilidad jurídica debido a la falta de reconocimiento formal de sus derechos territoriales. A pesar de la existencia de marcos legales que reconocen los derechos de propiedad comunitaria de los pueblos indígenas[9], estos no siempre se extienden a las comunidades campesinas, generando un vacío normativo que las deja en una posición de incertidumbre y desprotección (Barbetta, 2015). Esta situación se ve exacerbada por la ausencia de títulos de propiedad y la ambigüedad en la interpretación de las leyes, lo que facilita prácticas de despojo de tierras, desplazamiento forzado y reterritorializaciones precarias, perpetuando un ciclo de pobreza y exclusión (Fonzo Bolañez, 2024).

De acuerdo con Hang, González y Palleres Balboa (2019), el derecho moderno enfrenta una doble imposibilidad: no puede reflejar la complejidad de las realidades organizacionales de la agricultura familiar, y tampoco logra adecuarse a las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta este sector. En esta situación, la agricultura familiar, organizada bajo lógicas comunitarias y no capitalistas, se enfrenta a un sistema jurídico que percibe estas prácticas como ilegales, obstruyendo cualquier intento de regularización. Esta falta de adaptación normativa se traduce en una mayor invisibilización de las realidades campesinas, ya que el Estado falla en reconocer las particularidades productivas y culturales de estas comunidades.

[8] En esta dirección, cabe no sólo señalar instrumentos generales de derechos humanos que contemplan derechos del sector (como por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales- que gozan de jerarquía constitucional en Argentina-) sino también la Declaración de los Derechos Campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales de las Naciones Unidas de 2018, que más allá de su falta de carácter vinculante y falta de ratificación por el Estado nacional, viene a plantear nuevos sentidos transaccionales en cuando a los derechos a la tierra-territorio de estas poblaciones (Fonzo Bolañez, 2024).

[9] El reconocimiento formal de la propiedad comunitaria indígena en la Argentina está presente en varios documentos legales, de los cuales destacan la Constitución Nacional (art. 75. inc. 17), el Código Civil y Comercial de la Nación (art. 18), nueve constituciones provinciales y otras leyes complementarias. Más allá de esto, este reconocimiento aún no tiene una correlación con la plena eficacia de ejercicio (Salvi, 2021).

Además, la expansión del capital en las áreas rurales de alta vulnerabilidad y frontera agraria ha transformado los "territorios de trabajo" en "territorios de negocio", incrementando la concentración de riqueza a costa de la reproducción social de los sectores campesinos (Bendini; Steimbreger, 2015). La falta de acceso a mecanismos de protección jurídica refuerza la inseguridad en la que viven, ya que las contradicciones inherentes al modelo de acumulación capitalista generan, simultáneamente, mayor concentración de tierras y expansión de la pobreza.

4.2 Presiones económicas extractivas, de mercantilización y privatización

La expansión de actividades extractivas, agroindustriales y del mercado inmobiliario constituye una amenaza constante para los territorios campesinos. Estos procesos, impulsados por intereses económicos nacionales e internacionales, erosionan progresivamente el control de las comunidades sobre sus tierras y recursos naturales, elementos esenciales para su subsistencia y para la preservación de sus modos de vida tradicionales. Como señalan Svampa y Viale (2015), la expansión del modelo extractivo-exportador, liderado por grandes empresas transnacionales, ha consolidado un sistema hegemónico que no sólo desplaza a las comunidades rurales, sino que también impone un modo de vida ajeno a sus prácticas culturales y productivas. Este modelo, además, es respaldado por las políticas de desarrollo de los gobiernos, que priorizan el crecimiento económico sobre los derechos humanos y ambientales, profundizando las desigualdades territoriales y los conflictos socioambientales (Palmisano; Wahren; Hadad, 2021).

Las políticas que promueven el desarrollo rural bajo la lógica del agronegocio y la mercantilización de la naturaleza han acentuado la exclusión de los sujetos campesinos e indígenas de los procesos de toma de decisiones sobre sus propios territorios (Wahren; Schvartz, 2021). En este sentido, el agronegocio no sólo transforma los paisajes rurales, sino que también redefine las relaciones sociales y económicas, subordinando a las comunidades a las exigencias del mercado global de *commodities*, lo que exacerba la concentración de tierras y recursos en manos de unos pocos actores económicos dominantes (Petz, 2024).

Grigera y Álvarez (2013) sostienen que este proceso de acumulación por desposesión, característico del extractivismo, no sólo despoja a los campesinos de sus tierras, sino que también invisibiliza su papel en la economía local. A través de la apropiación de los bienes comunes —tierra, agua y biodiversidad—, estas dinámicas de acumulación perpetúan la pobreza y el desarraigo, mientras que los

beneficios económicos se concentran en un pequeño grupo de actores, reforzando así las desigualdades estructurales. Esta situación, como señalan los autores, responde a una lógica que privilegia la industrialización del campo a costa de la sostenibilidad ambiental y social, lo que conduce a una despolitización de los actores rurales, quienes son forzados a integrarse o desaparecer en un sistema que precariza aún más su situación.

De este modo, las presiones económicas extractivas, mercantiles y privatizadoras, lejos de ser neutras o inevitables, responden a un modelo de desarrollo que instrumentaliza los territorios rurales, ignorando su conflictividad social y política en favor de un consenso aparente, que oculta las profundas desigualdades e injusticias que subyacen en la apropiación de la tierra y los recursos naturales (Wahren; Schvartz, 2021).

4.3 Desigualdades socioeconómicas y de acceso a recursos: juventudes y género

Los colectivos campesinos enfrentan profundas barreras para acceder a recursos esenciales como la tierra, el agua, y los servicios de salud y educación. La falta de infraestructura adecuada y el abandono por parte del Estado perpetúan condiciones de vida extremadamente precarias, generando una espiral de vulnerabilidad que impacta principalmente a las generaciones jóvenes, quienes optan por abandonar el campo en busca de mejores oportunidades (Figurelli, 2013).

La expansión de la frontera agropecuaria en regiones como el Gran Chaco Argentino (donde se sitúa el caso estudiado) ha agudizado estas desigualdades, favoreciendo un modelo extractivista que como hemos visto, lejos de fomentar el desarrollo equitativo, acentúa la concentración de tierras y el monocultivo, marginando a pequeños productores y campesinos (Zarrilli, 2020). Este proceso, impulsado por la demanda internacional de alimentos, ha generado efectos colaterales que ponen en riesgo tanto la sustentabilidad ambiental como la rentabilidad futura, afectando directamente a las comunidades rurales.

La situación de las mujeres campesinas añade una capa adicional de complejidad. Las desigualdades de género se entrelazan con las socioeconómicas, incrementando la exclusión en el agro. Como argumentan Conti y Sánchez Iudicello (2023), las políticas de desarrollo agropecuario han sido históricamente incapaces de integrar una perspectiva de género que contemple la interseccionalidad de las desigualdades. De esta manera, las mujeres rurales no sólo están limitadas en el acceso a los recursos naturales y económicos, sino que su

trabajo, generalmente no remunerado, se ve subordinado dentro de una estructura que refuerza la división sexual del trabajo (De Arce, 2021).

La marginación estructural que atraviesan las mujeres en el agro argentino ha sido históricamente reforzada por la división sexual del trabajo y la asignación exclusiva de tareas de cuidado, que las excluye del acceso a la renta, la tierra y los espacios de decisión pública (De Arce, 2021)[10]. La marginación socioeconómica y de género que enfrentan los colectivos campesinos no solo afecta su calidad de vida, sino que perpetúa una estructura de exclusión que continúa siendo ignorada en gran medida por los modelos de desarrollo imperantes.

4.4 Violencia y criminalización

Las comunidades campesinas a menudo enfrentan violencia y criminalización en su lucha por la tierra y los derechos territoriales. La criminalización de los campesinos e indígenas se configura cuando las autoridades judiciales y fuerzas de seguridad persiguen penalmente a individuos por el ejercicio de derechos legítimos, calificando sus acciones como delitos, a pesar de estar protegidas por la ley (Alvarez, 2010). En muchos casos, las manifestaciones pacíficas y las acciones de resistencia, como el corte de rutas o la ocupación de tierras, son reprimidas, y sus líderes son acusados, desdibujando así la naturaleza política del conflicto y trasladándose al ámbito penal. Este proceso, que también afecta a defensores de derechos humanos, está marcado por amenazas, intimidaciones, asesinatos y persecución política, perpetrados tanto por actores estatales como no estatales, como fuerzas de seguridad privada y bandas armadas al servicio del agronegocio (Barbetta; Domínguez, 2022; Colla, 2023).

Esta violencia, además de ser un medio para consolidar el control sobre territorios en disputa, refuerza un clima de miedo e impunidad, socavando la confianza en el Poder Judicial y en otras instituciones estatales que, en lugar de proteger los derechos de los campesinos, a menudo favorecen a los grandes intereses agrícolas. Como señala Alvarez (2010), fiscales y jueces han jugado un papel clave en el despojo, interviniendo de manera arbitraria en conflictos que deberían resolverse en el ámbito civil, legitimando desalojos ilegales (Fonzo Bolañez; Salvi, en prensa)

[10] Un caso testigo de este tipo de discriminación plasmado en situaciones jurídicas es el de la dificultad de las mujeres de acceder a la tenencia y propiedad de la tierra en la agricultura familiar. En este sentido, Sofía Hang (2024) realizó un estudio en el sudeste de la provincia de Buenos Aires, mostrando la problemática estructural en la que, aunque existan normativas que igualan a los géneros formalmente en el acceso de derechos (como la herencia), estos se ven limitados materialmente por las relaciones sociales guiadas por actitudes patriarcales.

o la destrucción de viviendas y recursos naturales mediante el uso de maquinaria pesada.

Por otra parte, la noción de "frontera agropecuaria" ilustra el proceso de expansión del agronegocio sobre territorios campesinos e indígenas, donde la violencia y criminalización sirven para desarticular resistencias locales. En muchos casos, los campesinos son despojados de sus tierras mediante acciones ilegales amparadas por el sistema judicial, que actúa en connivencia con actores poderosos del sector agroexportador. Este fenómeno no solo refleja la pérdida de derechos fundamentales, como la tierra, sino que también despoja a estas comunidades de su humanidad, al ubicarlas al margen del contrato social, donde sus luchas son vistas como actos delictivos en lugar de reclamos legítimos por soberanía y justicia (Barbetta; Domínguez, 2022).

4.5 Falta de representación política

La limitada representación política de las comunidades campesinas en los espacios de toma de decisiones refuerza su vulnerabilidad estructural y perpetúa la exclusión que históricamente han sufrido. Las políticas y leyes que determinan su acceso a la tierra, su modo de vida y la sostenibilidad de sus territorios se imponen sin la participación activa de los propios campesinos. Esto no solo profundiza la desconexión entre las soluciones propuestas y sus realidades, sino que también refleja la continua negación de sus cosmovisiones y sistemas normativos propios (Salvi, 2023; Fonzo Bolañez, 2020).

Este déficit de representación política no es un fenómeno aislado, sino parte de una estructura más amplia de dominación y marginación que subordina a los campesinos a los intereses del Estado y el capital. La exclusión de las comunidades campesinas de los procesos de toma de decisiones fortalece dinámicas de poder que imponen un monismo jurídico y territorial que invisibiliza las formas comunitarias de propiedad y organización social (Fonzo Bolañez, 2024). Estas formas son vistas como inconformes con los modelos hegemónicos de desarrollo agrario, lo que las relega a una posición subalterna y, en muchos casos, las convierte en blanco de políticas de despojo (Wahren; García Guerreiro, 2020). Como observa Soto (2024), la exclusión rural no sólo es territorial sino también política, ya que los campesinos son marginados de los ámbitos donde se definen los destinos de sus tierras, lo que intensifica la conflictividad y refuerza las dinámicas de poder que perpetúan injusticias históricas.

Por otra parte, la falta de representación va más allá de una simple cuestión de acceso a los espacios formales de poder. Según Wahren y García Guerreiro (2020),

el campesinado en Argentina ha sido un sujeto incómodo para los modelos hegemónicos de desarrollo agrario, pero también ha demostrado resiliencia y capacidad de adaptación. Sin embargo, estas dinámicas de resistencia no han logrado aún traducirse en una participación política efectiva que incide directamente en la formulación de políticas públicas.

Esta marginalización política, sumada a la falta de un marco institucional inclusivo, impide que las soluciones propongan verdaderos cambios estructurales. Las pocas medidas que se toman desde el Estado para abordar la problemática campesina tienden a ser fetiches jurídicos sin efectos reales sobre la redistribución del poder o el reconocimiento de la autonomía campesina (Salvi, 2023). En lugar de facilitar la participación directa de estos grupos en la formulación de políticas públicas, el sistema institucionalizado los sigue colocando al margen, perpetuando así las desigualdades socioeconómicas que enfrentan y llevándolos a la disidencia política.

En conjunto, estos factores pintan un cuadro preocupante de indefensión para los colectivos campesinos en Argentina. A pesar de los avances legales[11] y los esfuerzos por reconocer y proteger los derechos territoriales, las comunidades campesinas continúan enfrentando desafíos estructurales profundos que limitan su capacidad para vivir con dignidad y seguridad en las tierras que por generaciones han habitado. E igualmente, no se les permite realizar su proyecto de vida alternativo al comandado por el sistema político-económico hegemónico.

5 Estrategias legislativas y de concienciación

Para garantizar la protección integral de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y campesinas en Argentina, es esencial desarrollar e implementar estrategias legislativas y de concienciación efectivas. Estas estrategias deben abordar tanto los aspectos jurídicos como los socioeconómicos y culturales de los conflictos territoriales (en el corto y largo plazo), promoviendo un desarrollo rural equitativo y sostenible.

[11] Podría mencionarse en esta dirección a la Ley nacional 27.118 de "Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la Argentina" (sancionada en el año 2014), que crea un régimen de reparación histórica del sector con la finalidad de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural. Si bien esta norma ha implicado una gran conquista en el ordenamiento jurídico argentino, tiene limitaciones que obedecen a su prolongada falta de reglamentación, adopción por parte de los Estados provinciales y carencia de presupuesto (Fonzo Bolañez, 2024).

5.1 Reformas legislativas

La necesidad de reformas legislativas profundas y estructurales es un paso fundamental para asegurar los derechos de las comunidades campesinas e indígenas en Argentina, en el plano institucional. En primer lugar, es imperativo revisar y reformar las leyes nacionales y provinciales que regulan la propiedad territorial y los derechos colectivos sobre la tierra. Estas reformas deben reconocer explícitamente la propiedad comunitaria, no sólo como un derecho histórico, sino como un mecanismo vital para la preservación de las formas de vida, identidad cultural y subsistencia de estas comunidades. Los mecanismos actuales de titulación y delimitación de tierras, muchas veces insuficientes o inoperantes, deben ser reformulados para garantizar que sean claros, accesibles y efectivos, evitando la dilación y la burocratización que han perpetuado la precariedad jurídica de las comunidades rurales (CIDH, 2020).

Además, estas reformas legislativas deben incorporar disposiciones explícitas que protejan a las comunidades de desplazamientos forzosos, usurpaciones y otras formas de coacción, incluidas las violencias estructurales que resultan de la marginación y el despojo histórico. La protección debe extenderse también al acceso a los recursos naturales esenciales, como el agua y los bosques, que son fundamentales para la subsistencia económica y cultural de las comunidades campesinas e indígenas. Las leyes, por tanto, deben estar diseñadas no solo para proteger el territorio, sino también para promover un modelo de desarrollo sostenible que respete las necesidades ecológicas y sociales de estos territorios, evitando su explotación indiscriminada por intereses extractivos (Fonzo Bolañez; Salvi, en prensa).

En este sentido, es fundamental garantizar la coherencia y compatibilidad del ordenamiento jurídico nacional, evitando que las leyes provinciales, muchas veces dictadas por gobiernos de turno con intereses económicos particulares, socaven los derechos de las comunidades rurales. La fragmentación legislativa entre provincias ha sido un factor determinante en la desprotección de las comunidades campesinas, por lo que urge una reforma que asegure la congruencia con los principios de derechos humanos y autonomías a nivel federal (Fonzo Bolañez, 2024). Esto será una herramienta fuerte para evitar que la tierra quede a merced de presiones económicas o discrecionalidades políticas.

Asimismo, la creación de leyes específicas que protejan los derechos de los campesinos, de manera análoga a las ya existentes para los pueblos indígenas, sería un avance significativo en la búsqueda de justicia de reconocimiento en el campo. Estas leyes deberían contemplar no solo la titularización de tierras, sino

también la protección integral de los derechos campesinos, incluyendo su participación política, su acceso a justicia y su defensa frente a las dinámicas extractivas y agroindustriales que amenazan su subsistencia.

No menos importante, las reformas deben estar respaldadas por un conjunto de políticas públicas que vayan más allá de la mera protección legal. Es imperativo que se implementen políticas de seguridad alimentaria, promoviendo modelos de producción agrícola que no solo aseguren la subsistencia de las comunidades, sino que también fortalezcan su capacidad de generar ingresos y desarrollarse económicamente. Estas políticas deben incluir acceso a servicios básicos como la educación, la salud y la vivienda, asegurando así que las comunidades campesinas puedan vivir de manera digna y sostenible en sus territorios (Fonzo Bolañez, 2024).

Finalmente, el éxito de estas reformas dependerá no solo de su promulgación, sino de su implementación efectiva, lo que requiere de un Estado comprometido con el monitoreo y la aplicación rigurosa de las normativas, así como de la participación activa de las comunidades campesinas en el proceso. Es esencial que estas comunidades sean consultadas y participen de manera protagónica en la definición de las políticas y leyes que las afecten, conforme a los principios del consentimiento libre, previo e informado, reconocidos en la legislación internacional sobre derechos humanos.

5.2 Programas de apoyo y desarrollo rural

Además de las reformas legislativas, es fundamental diseñar y ejecutar programas de apoyo integral que proporcionen recursos económicos, técnicos y educativos a las comunidades indígenas y campesinas, permitiéndoles no solo garantizar su subsistencia, sino también fortalecer su autonomía y capacidad de gestión de los territorios que habitan y producen (Silli; Soumoulou, 2011). Estos programas deben abordar varios frentes para crear un impacto transformador y duradero:

- Asistencia técnica y capacitación: Proporcionar a las comunidades rurales los conocimientos y habilidades necesarios para gestionar sus tierras de manera sostenible y eficiente, basándose en prácticas agroecológicas que respeten el medio ambiente y fortalezcan la resiliencia ante los efectos del cambio climático. La capacitación debe contemplar tanto las dimensiones productivas como organizativas, para conseguir que los campesinos y campesinas no solo mejoren sus rendimientos, sino que también fortalezcan sus formas de organización comunitaria. Esto permitirá que las comunidades aseguren su permanencia en los territorios, minimizando el riesgo de desplazamientos forzados y contribuyendo a la soberanía alimentaria. Ejemplo de ello es el

Programa Nacional de Bosque con Ganadería Integrada (MBGI) que propone la conservación del bosque nativo y su biodiversidad basándose en la adopción de tecnologías de bajo impacto ambiental. Es decir, busca el equilibrio entre la capacidad productiva, su integralidad y sus servicios para mantener y mejorar el bienestar de las comunidades rurales asociadas, desde una mirada integral del medio ambiente[12].

- Acceso a financiamiento: Es imperativo crear mecanismos de financiamiento inclusivos y accesibles que permitan a las comunidades campesinas invertir en proyectos de desarrollo agrícola, infraestructura y servicios básicos, asegurando un flujo constante de recursos que puedan ser utilizados para mejorar sus condiciones de vida. Estos mecanismos deben adaptarse a las necesidades particulares de cada comunidad, facilitando tanto el acceso a créditos blandos como a fondos no reembolsables destinados a la adquisición y mejora de tierras, así como al desarrollo de tecnologías apropiadas y la implementación de proyectos de pequeña escala que respeten la cultura y los modos de vida campesinos. Adicionalmente, es crucial que se fomente la adquisición de nuevas tierras para los campesinos desplazados o aquellos que carecen de suficiente superficie cultivable, garantizando su acceso a recursos que les permitan restablecerse en condiciones dignas y sostenibles[13].

- Políticas de inclusión social: La implementación de políticas públicas que promuevan la inclusión social y económica de las comunidades rurales debe ser uno de los ejes centrales en cualquier programa de desarrollo. Es esencial asegurar su participación efectiva en la toma de decisiones a nivel local, provincial y nacional, garantizando que sus voces sean escuchadas y sus demandas atendidas en los espacios donde se definen las políticas que afectan sus vidas. Esto incluye la creación de instancias participativas que fomenten el diálogo entre las comunidades y los actores gubernamentales, así como la formación de comités de gestión comunitaria que colaboren en la planificación y ejecución de proyectos. De esta manera, se fortalecerán las capacidades locales y se reducirá la dependencia de soluciones externas que muchas veces no se ajustan a la realidad de los territorios campesinos.

[12] Para más información: Argentina.gob.ar (s.f.).

[13] En esta dirección, la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), impulsa desde el año 2016 en el marco del Congreso de la Nación un proyecto de ley de Acceso a la Tierra, la cual propone la creación de un Fondo Fiduciario Público de Crédito para la Agricultura Familiar, con el objeto de facilitar el acceso a las tierras tanto con fines habitacionales como productivos, a través de un crédito blando, un "Procrear rural", para las familias del sector.

- Promoción de la equidad de género y el respeto a la diversidad sexual: Uno de los principales desafíos en el ámbito rural es la persistente desigualdad de género y la discriminación hacia las diversidades sexuales, lo que limita el acceso equitativo de las mujeres y personas LGBTIQ+ a los recursos, la toma de decisiones y las oportunidades de desarrollo. Para corregir estas desigualdades estructurales, es necesario diseñar programas que promuevan activamente la equidad de género y el respeto a la diversidad en el agro. Estos programas deben enfocarse en garantizar la participación igualitaria de las mujeres en todas las etapas de los procesos productivos y organizativos, así como en asegurar su acceso a la titularidad de las tierras y a los recursos financieros y tecnológicos. Asimismo, es necesario implementar campañas de sensibilización en las comunidades rurales que promuevan el respeto por la diversidad sexual y de género, erradicando estereotipos y actitudes discriminatorias que aún persisten en muchos contextos rurales. A largo plazo, este tipo de políticas contribuirán a la creación de un entorno más inclusivo y justo, donde todas las personas, independientemente de su género o identidad sexual, puedan disfrutar de las mismas oportunidades para desarrollarse en el sector agropecuario. Un ejemplo es el Programa Nacional para el Fortalecimiento de la Perspectiva de Género e Igualdad en la Diversidad en el Desarrollo Rural Sembrar Igualdad, lanzado para 2021-2023. La iniciativa tiene el propósito de garantizar el pleno desarrollo de mujeres y LGBTI+ en contextos de ruralidad desde una mirada interseccional, intercultural y con enfoque de derechos humanos; reducir las desigualdades en el acceso y control de recursos económicos, sociales y culturales; y prevenir y abordar las violencias por motivos de género en este ámbito (Argentina.gob.ar, 2 de agosto de 2021).

- Fortalecimiento de las redes comunitarias: Además de los apoyos directos a las comunidades campesinas, es necesario promover la creación y fortalecimiento de redes cooperativas y asociaciones que les permitan organizarse, articularse y acceder de manera colectiva a los mercados, mejorar su capacidad de negociación y acceder a nuevos canales de comercialización. Estas redes deben servir no solo para mejorar la rentabilidad de las actividades agrícolas, sino también para fortalecer los lazos sociales entre las comunidades rurales y urbanas, promoviendo circuitos de comercio justo, mercados locales y cooperativas de producción que respeten los principios de la soberanía alimentaria y la economía solidaria. Un ejemplo es el Almacén Campesino inaugurado en mayo de 2021 en la ciudad de Mendoza por la Unión de Trabajadores Rurales sin Tierra (UST) – Somos Tierra Vía Campesina, espacio destinado a la comercialización justa de los productos agroecológicos y

cooperativos que producen trabajadores y trabajadoras del campo. Uno de los objetivos principales de esta iniciativa es reducir la distancia entre quienes producen y los consumidores, para evitar intermediarios[14].

5.3 Estrategias de concienciación y educación

La concienciación y la educación son pilares fundamentales para promover los derechos territoriales de las comunidades campesinas. Estas estrategias no solo contribuyen a sensibilizar a la población en general, sino que también ayudan a desarticular los ciclos de reproducción de las desigualdades y la pobreza que afectan históricamente a estas colectividades. Es necesario desplegar un conjunto de acciones educativas y de comunicación que visibilicen las problemáticas rurales y valoren las contribuciones culturales, sociales y económicas de estas comunidades, fortaleciendo la cohesión social y el respeto por sus derechos.

Las estrategias de concienciación y educación deben ser concebidas de forma integral, involucrando a diversos actores sociales y estructurándose en diferentes niveles de acción. A continuación, se detallan algunas de las principales acciones a desarrollar:

- Programas educativos en escuelas y universidades: Incluir en los currículos escolares y universitarios contenidos que aborden los derechos humanos, los derechos territoriales y la importancia de la diversidad cultural. Es esencial que estos programas incluyan una perspectiva intercultural que promueva el respeto por las tradiciones, cosmovisiones y formas de vida de las comunidades indígenas y campesinas, reconociendo el valor de sus conocimientos ancestrales en áreas como el manejo de la biodiversidad, la agricultura sustentable y la convivencia armónica con el entorno natural. En este sentido, la educación debe enfocarse en la formación de ciudadanos conscientes y críticos, capaces de comprender las problemáticas de las zonas rurales y comprometidos con la defensa de los derechos colectivos. Además, se podrían establecer alianzas entre instituciones educativas y organizaciones campesinas para desarrollar programas de intercambio y aprendizaje mutuo, donde estudiantes y docentes puedan interactuar directamente con las comunidades, generando un mayor entendimiento de sus realidades. Ejemplo de esto es la red que se viene gestando entre el grupo Ruralidades y Territorios del Instituto de Estudios para el Desarrollo Social de doble pertenencia (Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud/Universidad

[14] Para más información consultar en: Almacén Campesino (s.f.).

Nacional de Santiago del Estero y Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) con la Federación de Agricultura Familiar de Santiago del Estero *Tukuy Kuska*, la que posibilitó publicar un Manual de Agricultura Familiar[15] producto del diálogo de saberes, pretendiendo ser una herramienta de lucha para el sector.

- Capacitación a funcionarios públicos y autoridades locales: Las capacitaciones dirigidas a funcionarios públicos, en particular a operadores jurídicos y autoridades locales, son de suma importancia, ya que estos actores son los encargados de implementar y hacer cumplir las normativas relacionadas con los derechos territoriales. Estos programas de formación deben enfocarse en garantizar que los responsables actúen de manera justa y respetuosa hacia las comunidades indígenas y campesinas, teniendo en cuenta la complejidad de los conflictos territoriales y el rol fundamental que juega la sensibilidad intercultural en la resolución de estos. La capacitación debe cubrir aspectos clave como la historia de los derechos territoriales, la normativa nacional e internacional vigente (incluyendo los tratados y convenios que reconocen los derechos de los pueblos originarios), así como el análisis de casos prácticos donde se hayan vulnerado o defendido estos derechos. Asimismo, es importante fomentar el diálogo y la cooperación entre las autoridades y las comunidades locales, promoviendo la mediación y la resolución pacífica de conflictos.

- Campañas mediáticas y comunicación popular: Los medios de comunicación juegan un rol crucial en la difusión de información y en la sensibilización de la sociedad sobre los derechos territoriales. Para alcanzar una mayor comprensión y apoyo hacia las demandas de las comunidades campesinas e indígenas, es necesario llevar a cabo campañas mediáticas sostenidas que utilicen diversos canales de comunicación: desde la televisión y la radio hasta las redes sociales y medios digitales. Estas campañas deben estar diseñadas de manera accesible y culturalmente pertinente, apelando a los valores de justicia, equidad y solidaridad. Es clave visibilizar las historias de lucha y resistencia de las comunidades rurales, mostrando no solo las problemáticas que enfrentan, sino también sus logros, propuestas y contribuciones al desarrollo sustentable. De igual manera, se deben generar espacios de comunicación popular que permitan a las propias comunidades campesinas e indígenas ser protagonistas de sus narrativas, compartiendo sus perspectivas y experiencias a través de medios alternativos como radios comunitarias, *podcasts* y

[15] Material pedagógico disponible en: EDUNSE (s.f.).

plataformas digitales autogestionadas. Un ejemplo de ello es el proyecto de radio FM comunitaria impulsado por la organización Unión de Pequeños Productores del Salado Norte perteneciente al Movimiento Campesino de Santiago del Estero -MOCASE- (línea fundacional), materializada en 1992 y ubicada en Santos Lugares. Esta estrategia de comunicación resultó en un mecanismo eficiente de divulgación de los diferentes acontecimientos, situaciones y problemáticas de las familias campesinas y su desarrollo en extensión territorial continua hasta la actualidad (Olivarez; Fonzo Bolañez, 2021).

- Educación comunitaria y popular: Las estrategias de concienciación no deben limitarse a los sistemas educativos formales, sino que también deben incluir procesos de educación comunitaria y popular en los propios territorios rurales. Es menester desarrollar programas de formación dirigidos a las comunidades indígenas y campesinas, fortaleciendo su conocimiento sobre los derechos que les asisten y brindándoles herramientas jurídicas y organizativas que les permitan defender y ejercer esos derechos de manera efectiva. Estos procesos de educación popular deben ser participativos y respetuosos de las dinámicas culturales locales, incorporando perspectiva de género y diversidad, potenciando el liderazgo comunitario y la autoorganización. Asimismo, la educación popular puede contribuir a la creación de redes de cooperación entre distintas comunidades rurales, promoviendo el intercambio de saberes y experiencias en la defensa de los territorios[16]. Ejemplo de esto es la Universidad Campesina - Sistemas Rurales Indocampesinos UNICAM SURI, conformada por el Movimiento Campesino de Santiago del Estero Vía Campesina. Esta se encuentra ubicada en el Departamento Ojo de Agua de la provincia de Santiago del Estero. Se originó a partir del canon de la pedagogía de la liberación de Paulo Freire, así como de la necesidad de generar un lugar para los encuentros y construir herramientas de análisis y transformación de la realidad en los territorios. Es decir, se constituye como un espacio, donde actores de la agricultura familiar ejercen el derecho a una formación que les posibilite recuperar y reivindicar su propia cultura, y educar desde otra mirada donde no sean meros receptores de una cultura ajena, sino sujetos activos de una nueva educación y un nuevo mundo[17].

[16] Un profundo análisis sobre la relación entre los reclamos por la tierra, los movimientos sociales campesinos y la educación es realizado por Pablo Díaz Estevez (2007), tomando como ejemplares comunidades participantes del MOCASE en Santiago del Estero.

[17] UNICAM SURI cuenta con un espacio de producción animal y otro de producción vegetal los cuales sirven como autosustento y para el intercambio con las comunidades campesinas cercanas.

Estas tres estrategias combinadas pueden contribuir significativamente a la protección y promoción de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y campesinas, y a la construcción de un marco jurídico y social más equitativo y justo en Argentina.

Consideraciones finales

El análisis de la sentencia "Lhaka Honhat vs. Argentina" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos revela la profundidad y complejidad de los desafíos que enfrentan las comunidades indígenas y campesinas en su lucha por el reconocimiento y protección de sus derechos territoriales. Esta sentencia no sólo marca un hito en la jurisprudencia internacional, sino que también subraya la necesidad urgente de adoptar enfoques integrales para resolver los conflictos territoriales que afectan a poblaciones vulnerables y promover el desarrollo rural equitativo y sostenible.

El estudio crítico de la situación de estas comunidades muestra que, aunque existen marcos legales para la protección de los derechos territoriales, la falta de reconocimiento formal, las presiones económicas y extractivas, las desigualdades sociales, la violencia y criminalización, y la falta de representación política continúan socavando sus derechos y modos de vida. Este panorama de indefensión evidencia la necesidad urgente de adoptar enfoques más integrales y efectivos para proteger y promover los derechos de las comunidades campesinas.

La disidencia del juez Sierra Porto destaca las dificultades inherentes en la implementación de medidas de reubicación y la importancia de desarrollar políticas públicas inclusivas que consideren las necesidades y derechos de todas las partes afectadas. Su crítica constructiva ofrece una guía valiosa para la formulación de estrategias más justas y efectivas, que eviten perpetuar desigualdades históricas y generar nuevas, así como formas de exclusión y marginalización.

Las reformas legislativas, los programas de apoyo y desarrollo rural, y las estrategias de concienciación y educación son esenciales para garantizar la protección integral de los derechos territoriales de las comunidades indígenas y campesinas. Estas medidas deben ser implementadas de manera multidimensional, multiescalar, coordinada, intersectorial y participativa,

También funciona un espacio de niños y niñas dedicado a su cuidado y proceso pedagógico, una radio comunitaria la FM Suri Manta - 89.9, una cocina y un espacio de construcción dedicado a culminar las obras edilicias, como aljibes, aulas y dormitorios. Ver: MOCASE VC (s.f.).

involucrando a todas las partes interesadas en la búsqueda de soluciones justas y sostenibles, así como a la sociedad en su conjunto.

En última instancia, la lucha por los derechos territoriales de las comunidades campesinas en Argentina requiere no solo de marcos legales sólidos, sino también de un compromiso político y social genuino para abordar las injusticias históricas y estructurales que enfrentan. Este diagnóstico destaca la importancia de adoptar enfoques holísticos y colaborativos, que reconozcan y valoren genuinamente la diversidad cultural y los modos de vida tradicionales, y que aseguren que todas las comunidades rurales, históricamente vulneradas, puedan disfrutar plenamente de sus derechos y vivir con dignidad y seguridad en sus tierras ancestrales.

Referencias

ALVAREZ, Luciana. El acceso a la tierra y su criminalización: la situación de campesinos e indígenas en Mendoza, Argentina. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, v. 4, n. 1, p. 111-129, 2010.

ALMACEN CAMPESINO. Agroecológico y Cooperativo. *Quienes somos.* (s.f.). Disponible en: https://almacencampesino.ar/index.php. Acceso el 29 de octubre de 2024.

ARGENTINA.GOB.AR. *Presentamos el Programa Nacional Sembrar Igualdad para mujeres y LGBTI+ en la ruralidad.* 2 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentamos-el-programa-nacional-sembrar-igualdad-para-mujeres-y-lgbti-en-la-ruralidad. Consultado el 15 de octubre de 2024.

ARGENTINA.GOB.AR. *Manejo de Bosques con Ganadería Integrada.* (s.f.). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/ganaderia-integrada Consultado el 15 de octubre de 2024.

BARBETTA, Pablo. Derechos campesinos e indígenas: el problema del acceso a la justicia. En: CELS (Ed.). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); Montevideo: Departamento de Sociología - FCS – UDELAR, 2015, p. 147-163.

BARBETTA, Pablo; DOMÍNGUEZ, Diego. Apropiación y violencia en el agro argentino actual: un análisis crítico del agronegocio. *Trabajo y sociedad*, v. 23, n. 38, p. 467-486, 2022.

BENDINI, Mónica; STEIMBREGER, Norma. Trabajo predial y extrapredial en áreas de vulnerabilidad social y ambiental de Argentina. En: RIELLA, Alberto y MASCHERONI, Paola (coord.). *Asalariados rurales en América Latina*, 2015.

CARRASCO, Morita. Caso Lhaka Honhat vs. Estado argentino: a cuatro años de la sentencia de la Corte Interamericana. *Debates indígenas*, 2024. Disponible en: https://debatesindigenas.org/2024/08/01/caso-lhaka-honhat-vs-estado-argentino-a-cuatro-anos-de-la-sentencia-de-la-corte-interamericana/. Consultado el 31 de octubre de 2024.

CELS. *Lhaka Honhat*: la Corte IDH visitó a las comunidades indígenas. 2019. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/2019/05/lhaka-honhat-a-corte-idh-visito-a-las-comunidades-indigenas/

CHAPPUIS, María José. *Conflictividad en la Provincia de Salta: la demanda por la propiedad comunitaria de Lhaka Honhat*. Licenciatura (Tesis de grado) en Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2021. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte2022.

CLAEYS, Priscilla; EDELMAN, Marc. The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. *The Journal of Peasant Studies*, v. 47, p. 1-68, 2019.

CLÉRICO, Laura; ALDAO, Martín. Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como redistribución y como reconocimiento. *Lecciones y Ensayos*, v. 89, p. 141-179, 2011.

COLLA, Julia Lucía. 7 tesis sobre el campesinado argentino contemporáneo. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, v. 58, 2023.

COLOMBERO, Paola; DELAS, Samanta. Derechos de participación y consulta indígena: el análisis de una postura judicial indiferente. *Razón Crítica*, v. 17, p. 1-19, 2024.

COLOMBO, Ignacio. Análisis crítico del Control de Convencionalidad. *Revista Omnia*, v. 5, n. 1, p. 83-116, 2022.

CONTI, Santiago; SÁNCHEZ IUDICELLO, Suzette Melisa. Transversalización del género y desarrollo agropecuario. Aportes para el abordaje sistémico desde un enfoque psicosocial. *Mundo Agrario*, v. 24, n. 56, 2023.

CÓRDOVA MERA, Leonardo Jesús; ZAMBRANO BARCIA, Kevin Alejandro. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina: "Análisis de posibles vulneraciones de Derechos Humanos: Derecho al medio ambiente sano, acceso al agua, derecho a la alimentación, derecho a la identidad cultural"*. Informe final de estudio de caso para obtención del título de abogado. Universidad San Gregorio de Portoviejo. Ecuador. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra

tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C 400. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf.

DE ARCE, Alejandra Evelia. Desigualdades instituidas: Género y ruralidades en la Argentina (s. XX-XXI). *Estudios Rurales*, v. 11, n. 22, 2021.

DÍAZ ESTÉVEZ, Pablo L. *Tierra y Educación en el campesinado de Santiago del Estero*. Nuestra América Editorial, 2007.

EDUNSE. Editorial Universitaria. *Manual de Agricultura Familiar.* (s.f.). Disponible en: https://www.edunse.unse.edu.ar/. Acceso el 29 de octubre de 2024.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; FLORES PANTOJA, Rogelio. *El caso Lhaka Honhat vs. Argentina y las tendencias de su interamericanización*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro y Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. 2021.

FIGURELLI, M. Fernanda. *Movimientos populares agrarios*: Asimetrías, disputas y entrelazamientos en la construcción de lo campesino. 2013.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En: N. Fraser y A. Honneth (Eds.). *¿Redistribución o reconocimiento?* Un debate filosófico político. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. *¿De quién es la tierra?* Derechos de propiedad y agricultura familiar campesina en Santiago del Estero (Argentina). Rosario: Tesis de maestría en Derecho Privado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario, 2024.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. Acceso a la tierra en Santiago del Estero. Acciones de los movimientos socioterritoriales y Estado en 2021. En: *El saber científico en la FHCSyS*: Perspectivas, discursos, avances y resultados. 2023. p. 15-32.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. *Gestión de conflictos rurales, sensibilidades legales y usos alternativos del derecho, en el diseño de encierros ganaderos comunitarios en Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Trabajo Final de Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2020.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica; SALVI, Nicolás. Suspensión de desalojos a comunidades originarias en Santiago del Estero: su eficacia en Argentina. *Novum Jus*, v. 19, n. 1, (2025)- en prensa-.

FORADORI, María Laura. La sentencia de la CIDH en el caso Lhaka Honhat (Nuestra tierra) vs. Argentina: los DESCA en el marco de los conflictos etnoambientales. *Revista Derecho y Salud*, v. 5, n. 6, 2021. DOI: 10.37767/2591-3476(2021)07.

GRIGERA, Juan; ÁLVAREZ, Laura. Extractivismo y acumulación por desposesión: un análisis de las explicaciones sobre agronegocios, megaminería y territorio en la Argentina de la posconvertibilidad. *Theomai*, n. 27-28, p. 80-97, 2013.

HANG, Guillermo Miguel; GONZÁLEZ, Edgardo Gabriel; PALLERES BALBOA, Rodrigo. Derechos y vulnerabilidades en la agricultura familiar: políticas públicas sin alcance socioterritorial. En: *XX Congreso Nacional y X Latinoamericano de Sociología Jurídica (Santa Rosa, La Pampa, 26 al 28 de septiembre de 2019)*, 2019.

HANG, Sofía. La herencia como forma de acceso a la tierra y la situación de las mujeres en el sudoeste bonaerense. *Huellas*, v. 28, n. 2, p. 151-168, 2024.

HITTERS, Juan Carlos. *El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano.* Efectos. Obligatoriedad. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

KRAPOVICKAS, Julieta; LONGHI, Hugo Fernando. Pobrezas, ruralidades y campesinos en el Chaco Argentino a comienzos del siglo XXI. *Estudios Rurales*, v. 4, p. 38-76, 2013.

MOCASE VC. *Universidad Campesina*. (s.f.). Disponible en: https://www.mocase.org.ar/secciones/universidad-campesina. Acceso el 29 de octubre de 2024.

OLIVÁREZ, Joaquín y FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. Territorialidades emergentes: entre lo disponible y lo posible. El caso de la UPPSAN, Santiago del Estero, Argentina. *Trabajo y Sociedad*, v. XXII, n. 37, 2021.

PALMISANO, Tomás; WAHREN, Juan; HADAD, María Gisela. Conflicto agrario y extractivismo en la Argentina reciente (2015-2019). *Caderno CRH*, v. 34, e021006, 2021.

PETZ, María Inés. El Agronegocio por los caminos del vino. Transformaciones en el territorio del Valle de Uco, Mendoza (1991-2015). *Argumentos. Revista de Crítica Social*, n. 29, 2024.

SALGADO, Javier. Pueblos indígenas. Derecho a la propiedad colectiva. Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. *Revista Debates Sobre Derechos Humanos*, v. 4, p. 169-178, 2021. Recuperado a partir de https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/debatesddhh/article/view/898.

SALVI, Nicolás. Sobre la operatividad de las propiedades constitucionales. *Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura*, v. 1, n. 10), p. 207-216. 2021.

SALVI, Nicolás. El repudio estatal a las propiedades inconformes. *Crítica Jurídica Nueva Época*, v. 5, p. 53-92, 2023.

SOTO, Oscar. Compromiso de´ campo´ ante la exclusión material del territorio rural. *RUNA, archivo para las ciencias del hombre*, v. 45, n. 1, p. 133-152, 2024.

SIERRA PORTO, Humberto Antonio. Opinión disidente en el caso Lhaka Honhat vs. Argentina. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2020.

SILI, Marcelo; SOUMOULOU, Luciana. La problemática de la tierra en la Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. *Documento de trabajo, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*. Buenos Aires, 2011.

SVAMPA, Maristella; VIALE, Enrique. *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz editores, 2015.

VIVAS-BARRERA, Tania; QUINTERO-SÁNCHEZ, Gabriel Alejandro; PÉREZ-SALAZAR, Bernardo. From terra nullius to Indigenous collective land rights: cases before the Inter-American Court of Human Rights. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, v. 19, n. 1, p. 101-112, 2023.

WAHREN, Juan; GARCÍA GUERREIRO, Luciana. Luchas campesinas en Argentina: la supervivencia de un sujeto incómodo en los albores del siglo XXI. *Conflicto Social*, v. 13, n. 24, p. 181-215, 2020.

WAHREN, Juan; SCHVARTZ, Agustina. Buen vivir, naturaleza en disputa y movimientos sociales rurales: Una crítica al desarrollo rural. *Revista científica Arandu*, v. 2, p. 4-17, 2021.

WENCES, Isabel; LA BARBERA, María Caterina. Entrevista a Humberto Sierra Porto, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Andamios*, v. 17, n. 42, p. 197-211, 2020.

ZARRILLI, Adrian Gustavo. Tierra y veneno. La expansión de la frontera agropecuaria en el Gran Chaco Argentino y sus conflictos socio-ambientales (1990-2017). *Revista de Paz y Conflictos*, v. 13, n. 1, p. 175-201, 2020.

Sobre la autora y el autor

Claudia Yesica Fonzo Bolañez
Magíster en Derecho Privado por la Universidad Nacional de Rosario, Especialista en Epistemologías del Sur por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Esp. en Políticas Públicas para la Igualdad por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Esp. En Derecho Procesal por Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE), Esp. en Docencia Universitaria por la Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Licenciada en Sociología por UNSE, Abogada y Escribana por UCSE. Doctoranda en Humanidades en la Universidad Nacional de Tucumán. Es Profesora de Introducción a la Sociología y Teoría Social Contemporánea en UNSE. Docente en Sociología Jurídica y Metodología de la Investigación en UCSE. Becaria doctoral CONICET en INDES (FHCSyS-UNSE/CONICET), Integrante del Grupo Ruralidades y Territorios. Supervisora del Grupo de Estudios de Comunalidades y Derecho (GECyD) de USP-T.

Contribución de autoría: Conceptualización; Estructura; Curación de datos; Análisis Formal; Investigación; Metodología; Escritura – primer borrador, revisión y edición.

Nicolás Salvi
Magíster en Derecho Privado Europeo por la Università Mediterranea di Reggio Calabria, Magíster en Filosofía por la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y Abogado por la Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Doctorando en Derecho Político en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Profesor de Introducción a los Sistemas Jurídicos en la Universidad San Pablo-Tucumán (USP-T) y docente de Teoría General del Derecho (UBA) y de Filosofía del Derecho (UNT). Coordinador del Observatorio de Derechos Fundamentales y Supervisor del Grupo de Estudios de Comunalidades y Derecho (GECyD) de USP-T.

Contribución de autoría: Conceptualización; Estructura; Curación de datos; Análisis Formal; Revisión de Bibliografía; Escritura – primer borrador, revisión y edición.

Nota
La producción de este artículo se enmarca en la investigación del proyecto “Derechos de propiedad alternativa en Argentina: Un mapeo y estudio interdisciplinario” (IES-1103). Proyecto Tipo A financiado por la Universidad San Pablo-Tucumán (USP-T).

Os direitos dos camponeses na sentença Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos e de conscientização

Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización

Peasant rights in the Lhaka Honhat v. Argentina judgment. Legislative and awareness-raising horizons

Claudia Yesica Fonzo Bolañez[1]
[1] Universidad Nacional de Santiago del Estero, Instituto de Estudios para el Desarrollo Social/Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud/Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Santiago del Estero, Argentina. E-mail: jessicafonzobolanez@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1840-8931.

Nicolás Salvi[2]
[2] Universidad San Pablo-Tucumán y Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, Tucumán, Argentina. E-mail: nicolassalvi3@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1995-9847.

Thatiane Mandelli (tradução)[3]
[3] Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. E-mail: thatianemandelli@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1414-3427.

Submetido em 31/10/2024
Aceito em 19/12/2024

Como citar este trabalho
FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica; SALVI, Nicolás. Los derechos campesinos en la sentencia Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos y de concientización. Tradução de Thatiane Mandelli. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 769-799, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Os direitos dos camponeses na sentença Lhaka Honhat vs. Argentina. Horizontes legislativos e de conscientização

Resumo
Analisamos o impacto judicial sobre os direitos dos camponeses da sentença "Lhaka Honhat vs. Argentina" da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Examinamos a violação dos direitos de propriedade da comunidade indígena, a ordem de realocação da população crioula/camponesa e a divergência de um dos juízes com relação ao reconhecimento e à operacionalização de seus direitos territoriais. Dada a situação de indefesa e vulnerabilidade em que esses grupos se encontram, discutimos estratégias legislativas e de conscientização para garantir a proteção desses direitos em diferentes escalas. Isso contribui para a compreensão da dinâmica sociojurídica em disputas territoriais complexas envolvendo populações historicamente vulneráveis. Argumentamos que somente uma abordagem holística, com a participação das comunidades e levando em conta suas particularidades, possibilitará respostas abrangentes.
Palavras-chave
Direitos territoriais. Camponeses. Povos indígenas. CIDH. Conscientização.

Resumen
Analizamos el impacto judicial sobre los derechos campesinos de la sentencia "Lhaka Honhat vs. Argentina" de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Examinamos la violación del derecho de propiedad comunitaria indígena, la orden de relocalización de población criolla/campesina y la disidencia de uno de los jueces en cuanto al reconocimiento y operativización de sus derechos territoriales. Ante la situación de indefensión y vulnerabilidad en que se encuentran dichos colectivos, discutimos estrategias legislativas y de concienciación para garantizar la protección de estos derechos en distintas escalas. Esto contribuye a comprender las dinámicas socio-jurídicas en disputas territoriales complejas que involucran a poblaciones históricamente vulneradas. Sostenemos que sólo un abordaje holístico, con la participación de las comunidades y que considere sus particularidades posibilitará respuestas integrales.
Palabras-clave
Derechos territoriales. Campesinos. Pueblos originarios. CIDH. Concientización.

Abstract
We analyze the judicial impact on peasant rights of the "Lhaka Honhat vs. Argentina" judgment of the Inter-American Court of Human Rights. We examine the violation of the right to indigenous community property, the order to relocate the criollo/peasant population and the dissent of one of the judges regarding the recognition and operationalization of their territorial rights. Given the situation of defenselessness and vulnerability in which these groups find themselves, we discuss legislative and advocacy strategies to ensure the protection of these rights at different scales. This contributes to understanding the socio-legal dynamics in complex territorial disputes involving historically vulnerable populations. We maintain that only a holistic approach, with the participation of communities and considering their particularities, will enable comprehensive responses.
Keywords
Territorial rights. Peasants. Indigenous peoples. IACHR. Awareness-raising.

Introdução

A sentença "Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) vs. Argentina" proferida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2020, representa um marco significativo na jurisprudência internacional e nacional a respeito dos direitos territoriais e proteção de comunidades indígenas e camponesas.

Esta decisão centrou-se nas reivindicações de povos originários do norte argentino pela regularização/titulação e reconhecimento de suas terras ancestrais, enfrentando o Estado nacional por sua omissão quanto a delimitação adequada de propriedades e adoção de medidas efetivas para assegurar a segurança jurídica destas populações sobre seus territórios ancestrais (Chappuis, 2021).

A importância do caso selecionado se deve ao fato de que, embora tenha suscitado diversas análises de suas diversas dimensões (Ferrer Mac-Gregor, Morales Antoniazzi e Flores Pantoja, 2021; Foradori, 2021; Salgado, 2021), há uma lacuna quanto aos aspectos que a decisão aborda em relação aos direitos territoriais campesinos e as implicações para as esferas institucionais e sociais onde esses conflitos entre os setores da agricultura familiar já são resolvidos.

A disputa legal está inserida em um contexto histórico de longa data, no qual as comunidades indígenas vêm lutando pela materialização de seus direitos territoriais frente a expansão de atividades extrativistas, agroindustrias e de mercantilização que ameaçam seus modos de vida e produção tradicionais (Claeys e Edelman, 2019). A sentença da CIDH não apenas decidiu sobre a responsabilidade do Estado argentino na violação de tais direitos, mas também determinou medidas concretas que retifiquem esta situação, incluindo a titulação de terras e a implementação de políticas legislativas que garantam os direitos das comunidades indígenas (CIDH, 2020).

Um dos aspectos mais controversos desta decisão foi a decisão de realocação da população crioula/camponesa que também habitava essas terras disputadas décadas atrás. Este ponto específico gerou um intenso debate na CIDH, principalmente a divergência do juiz Humberto Antonio Sierra Porto (2020), que questionou a viabilidade e a equidade desta medida, destacando a complexidade de equilibrar os direitos de vários grupos vulneráveis em um contexto de conflito territorial e desigualdades históricas.

Além do seu impacto jurídico, a sentença "Lhaka Honhat vs. Argentina" ressalta a necessidade urgente de políticas públicas que reconheçam e protejam os direitos das

comunidades indígenas e camponesas na Argentina. Esta decisão judicial representa não somente um passo em direção a defesa dos direitos humanos e da justiça social, mas também estabelece um precedente para futuros casos e legislações que abordem as complexidades da propriedade territorial e os direitos coletivos na América Latina e Caribe (Fonzo Bolañez, 2024).

Sob estas circunstâncias, o presente estudo busca, através de uma análise qualitativa do referido documento legal e bibliografia especializada, aprofundar as dinâmicas sócio-jurídicas envolvidas na sentença Lhaka Honhat vs. Argentina, explorando suas implicações para os direitos campesinos e as estratégias necessárias para garantir a implementação efetiva de seus direitos humanos e a justiça social no âmbito nacional e internacional.

O artigo se estrutura da seguinte forma: primeiro trabalhamos o contexto do caso Lhaka Honhat para adentrarmos na análise de seus resultados principais. Num segundo momento, abordamos os impactos destes em relação aos direitos territoriais campesinos. Seguidamente, examinamos os novos horizontes que o voto contrário do juiz Sierra Porto abre. Logo, trabalhamos as diferentes arestas que compõem a situação de vulnerabilidade e indefensabilidade que permeia o campesinato. Na última sessão elencamos como proposta, estratégias legislativas, bem como de políticas públicas de conscientização necessárias que visam reconhecer e efetivar os direitos do setor. Por fim, apresentamos as conclusões.

1 Contexto e análise do caso Lhaka Honhat

O caso aqui tratado é emblemático dentro do panorama dos direitos indígenas na América Latina e Caribe (Fonzo Bolañez; Salvi, no prelo). Vem de um longo histórico de disputas legais e socioambientais no norte argentino, onde comunidades indígenas buscam por décadas o reconhecimento da operacionalização legal de seus territórios ancestrais em face da expansão das atividades extrativistas, agroindustriais e de privatização/mercantilização. A isto se soma o fato de que o conflito não só confronta os atores associados a essas formas predominantes de produção e desenvolvimento, mas também envolve habitantes locais etnicamente diferenciados e vulneráveis, como camponeses/crioulos, que utilizam práticas econômicas e culturais análogas às dos atores do processo judicial (Fonzo Bolañez, 2024).

A sentença da CIDH enfatizou a responsabilidade do Estado argentino na violação dos direitos de propriedade comunitária indígena, ressaltando a omissão governamental na delimitação e titulação adequada das terras em disputa. Esta inação exacerbou as tensões sociais e econômicas na região, contribuindo para conflitos intercomunitários e para a persistente marginalização das comunidades indígenas no acesso a recursos e serviços básicos (CIDH, 2020).

O contexto histórico da região revela como as políticas de desenvolvimento e as práticas extrativistas impactaram negativamente os territórios e os meios de subsistência das comunidades indígenas, perpetuando ciclos de pobreza, vulnerabilidade e exclusão (Chappuis, 2021). A luta pelo reconhecimento territorial vem acompanhada por um intenso ativismo jurídico e social, que colocou em primeiro plano a necessidade de legislação e políticas públicas que respeitem e promovam os direitos indígenas (Claeys; Edelman, 2019).

Um aspecto particularmente controverso da sentença foi a decisão de realocação da população crioula e camponesa que também habitava estas terras (especificamente, os lotes 14 e 55 de 400.000 ha), refletindo as complexidades de equilibrar os direitos de vários grupos que compõem a agricultura familiar camponesa e indígena (AFCI)[1] em cenários de disputa territorial. Embora a CIDH tenha expressado sua competência limitada em casos contenciosos, nos quais grupos de pessoas que não são alegadas vítimas no processo são impedidos de participar, a presente decisão mostra sua posição e diretrizes em relação às garantias que o Estado argentino deve fornecer aos camponeses no que diz respeito ao direito de acessar a titulação das terras que historicamente habitaram e produziram. A divergência expressa pelo juiz Sierra Porto na CIDH (que analisaremos em detalhes em uma das próximas seções) destacou essas complexidades, questionando a viabilidade e a equidade desta medida em relação

[1] A AFCI envolve uma heterogeneidade de atores sociais que realizam atividades econômicas e culturais no campo, os quais se caracterizam por: a) a gestão direta do empreendimento produtivo pelo produtor e/ou por algum integrante de sua família; b) a família ser proprietária de toda ou parte dos meios de produção; c) o trabalho ser realizado principalmente pela mão de obra familiar e/ou com contribuições complementares de trabalhadores remunerados; d) a atividade do estabelecimento constituir a principal fonte de renda econômica da família; e) o que é produzido na propriedade ser utilizado tanto para autoconsumo quanto para a venda de excedentes; f) as atividades produtivas realizadas terem uma relação estreita, de dependência e condicionamento, com o ecossistema e o ambiente, que, em última instância, determinam o tipo de produção realizada pela família. Por isso, afirma-se que os agricultores familiares são cuidadores do ecossistema, já que dele dependem. Estão compreendidos: pequenos produtores, minifundiários, camponeses, chacareiros, colonos, crioulos, meeiros, pescadores artesanais, produtores familiares, assim como camponeses e produtores rurais sem-terra, produtores periurbanos e comunidades de povos originários. Isso está regulamentado na Argentina pela Lei de Reparação Histórica da Agricultura Familiar 27.118, de 2014 (Fonzo Bolañez, 2024).

à situação socioeconômica e cultural da população camponesa (CIDH, 2020; Sierra Porto, 2020).

O caso Lhaka Honhat evidencia a urgência de políticas públicas inclusivas que reconheçam e protejam os direitos territoriais e culturais das comunidades indígenas na Argentina e em toda América Latina. Para além de sua repercussão jurídica, esta decisão estabelece um precedente importante para futuras disputas e leis relacionadas com a propriedade comunitária territorial e os direitos humanos de grupos sociais rurais vulneráveis na região (Salgado, 2021).

Desde una perspectiva sociojurídica, a sentença da CIDH também suscita perguntas sobre a aplicação efetiva das decisões internacionais no contexto nacional argentino[2] apesar de a jurisprudência sustentar majoritariamente a aplicação de um forte controle de constitucionalidade e convencionalidade (Hitters, 2021; Colombo Murua, 2022) e a implementação de medidas legislativas e políticas públicas que assegurem a proteção integral dos direitos das comunidades afetadas[3].

Especificamente sobre a sentença de Lhaka Honhat, Morita Carrasco (2024) explica que a decisão se encontra em "etapa intermediária de cumprimento". A autora ressalta que, ainda que se tenha alcançado alguns avanços na demarcação do território e nos acordos com as famílias crioulas, ainda há aspectos fundamentais do documento judicial por cumprir. O controle insuficiente da extração ilegal de madeira, a falta de água potável e o acesso limitado a um ambiente saudável seguem afetando as comunidades. De igual forma, a demarcação e titulação do território, um dos pontos cruciais e centrais do caso, continuam sem ser cumpridas.

[2] Nesse sentido, Vivas-Barrera, Quintero-Sánchez e Pérez-Salazar (2023), a partir da análise de diversas sentenças da CIDH que tratam da propriedade comunitária indígena na região, apontam os seguintes desafios/dificuldades que enfrentam: 1 - Ausência de mecanismos por parte da CIDH para garantir o cumprimento efetivo de suas decisões, bem como a implementação de medidas restaurativas positivas. 2 - Falta de controle na execução das sentenças. 3 - Obstáculos na titularidade das terras em disputa, especialmente quando são públicas e estão sujeitas a regimes administrativos específicos. 4 - Descrédito/desacato de suas sentenças, inclusive pela própria CIDH.

[3] Conforme apontam Colombero e Delas (2024) ao analisar o uso do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Superior Tribunal de Justiça de Chubut - tomando como casos de análise as reivindicações dos povos indígenas - o controle de constitucionalidade e convencionalidade, assim como a aplicação de princípios internacionais, muitas vezes podem ver-se prejudicados pela falta de independência do poder judicial e debilidades estruturais do quadro institucional desses órgãos.

Tendo isso em vista, gostaríamos de voltar nossa atenção às famílias crioulas/camponesas, que são deixados de fora da grande maioria das análises e discussões sobre essa decisão.

2 Impacto sobre os direitos campesinos

A sentença teve um impacto profundo e complexo nos direitos das comunidades camponesas na Argentina. Esta decisão judicial foi fundamental para abordar as históricas injustiças relacionadas com os direitos territoriais indígenas, mas também tem gerado debates e desafios significativos no que tange às comunidades camponesas que dividem espaços em disputa com os povos originários e com outros atores sociais vinculados ao agronegócio e ao mercado imobiliário (Fonzo Bolañez, 2024).

Do ponto de vista legal, a sentença estabeleceu importantes precedentes ao responsabilizar o Estado argentino pela violação dos direitos de propriedade da comunidade indígena, ressaltando a necessidade urgente de garantir a segurança jurídica e a propriedade das terras ancestrais. No entanto, a implementação prática das medidas ordenadas, como a realocação da população crioula/camponesa, tem apresentado desafios consideráveis. Essas comunidades dependem profundamente dessas terras para sua subsistência, identidade cultural e coesão comunitária, o que significa que qualquer medida e realocação tem profundas implicações para sua subsistência e produção, violando assim seus direitos humanos.

Economicamente, as comunidades camponesas enfrentam uma série de desafios após a sentença. A perda de acesso a terras produtivas e recursos naturais essenciais afeta diretamente sua segurança alimentar e sua capacidade de manter meios de subsistência sustentáveis, bem como seu modelo de desenvolvimento alternativo (Córdova Mera; Zambrano Barcía, 2021). A falta de possibilidades viáveis e políticas de amparo adequadas agravam sua vulnerabilidade, exacerbando a marginalização social e econômica dessas comunidades já empobrecidas e impactam suas chances de reprodução social.

O impacto político da sentença também é significativo. Ela ressalta a necessidade urgente de desenvolver marcos normativos mais equitativos e efetivos que protejam os direitos territoriais de todas as comunidades rurais de maneira justa. Isso inclui a implementação de políticas que fomentem o diálogo inclusivo e a participação de todas as partes interessadas na gestão de conflitos territoriais,

promovendo assim a reconciliação e a coexistência pacífica entre grupos com interesses divergentes, ou seja, a interculturalidade[4].

Esta questão alimenta a polêmica entre os que defendem a igualdade pela simples consideração de uma concepção universal, os que defendem a igualdade pelo respeito às diferenças e, por fim, os que defendem que a igualdade implica redistribuição, reconhecimento e participação dos afetados pelas decisões tomadas (Fonzo Bolañez, 2024).

Nessa linha, Clérico e Aldao (2011) argumentam que a CIDH tem utilizado o "paradigma" da igualdade como redistribuição e reconhecimento em suas sentenças recentes. As sentenças em que se decidiu deste modo tinham relação com a desigualdade estrutural em se encontram os povos originários, não somente por uma distribuição desigual de bens econômicos ou sociais, mas também por uma distribuição desigual de participação nos processos em que estão envolvidos. Nestes casos, se determina não que o Estado se dirija às comunidades com políticas específicas e assistencialistas, mas que estas comunidades continuem tendo a possibilidade de preservar sua forma de produção e de vida. Por exemplo, propiciando a reprodução de seu sistema produtivo.

A partir deste enfoque, se compreende que os povos originários são vítimas ao mesmo tempo de uma injustiça cultural e socioeconômica que atuam de maneira interseccional, e que por essa razão requerem soluções que compreendam ambas. Além disso, as decisões tomadas somente poderiam ser respeitosas com os direitos destas comunidades se incluíssem sua palavra e sua visão do processo, na medida em que são levados em consideração seus significados e interpretações a respeito de suas necessidades, interesses, valores, expectativas e projetos. Esses princípios, dos quais compartilhamos junto a Fonzo Bolañez (2024) podem ser estendidos a outros grupos historicamente vulneráveis, como os camponeses.

Isso vem de acordo com o que a autora acima mencionada aponta em outro trabalho a respeito do fato de que as desigualdades socioeconômicas legislativas e estruturais na Argentina (particularmente em Santiago del Estero) são agravadas quando as comunidades indígenas e camponesas são consideradas

[4] Tal perspectiva reconhece a existência de diversas culturas e promove sua interação equitativa, abrindo a possibilidade de que se construa novos saberes comuns, através do respeito mútuo. Isso é possível devido ao diálogo entre elas, desenvolvendo a consciência de suas imperfeições. Esta abordagem vai mais além do multiculturalismo, que se limita ao mero reconhecimento da diversidade existente (Fonzo Bolañez, 2024).

comparativamente. Essas últimas se encontram em situações piores, pois carecem de uma identidade étnica (Fonzo Bolañez, 2023).

Embora o caso Lhaka Honhat represente um avanço significativo em direção à justiça territorial e à proteção dos direitos humanos na Argentina, ele também apresenta desafios complexos que precisam ser abordados de forma abrangente. É fundamental encontrar um equilíbrio entre a reparação de injustiças históricas sem reproduzir e perpetuar novas formas de desigualdade e exclusão social. Essa análise destaca a importância de adotar abordagens abrangentes e colaborativas para garantir que todas as comunidades afetadas possam se beneficiar de forma equitativa dos avanços na proteção de seus direitos à terra.

3 Os novos horizontes abertos pela divergência de um juiz

A divergência do juiz Humberto Antonio Sierra Porto na sentença "Lhaka Honhat vs. Argentina" fornece uma perspectiva crítica e essencial para a compreensão das complexidades do caso e dos desafios na implementação de suas medidas. Sierra Porto questionou vários aspectos da sentença, concentrando sua análise na viabilidade e na equidade da realocação da população crioula/camponesa, destacando a necessidade de uma abordagem mais equilibrada que considere os direitos e a situação socioeconômica de todas as partes envolvidas[5] (CIDH, 2020).

Sierra Porto (2020) argumentou que a realocação forçada dos campesinos poderia gerar novas formas de injustiça e marginalização, perpetuando ciclos de vulnerabilidade, pobreza e exclusão ao invés de resolvê-los. Enfatizou que essas comunidades, assim como as comunidades indígenas, têm uma relação profunda e significativa com a terra que habitam, e que seu deslocamento poderia ter consequências devastadoras para sua identidade cultural e coesão social. De fato, reconhece que a relação que esses atores têm com a terra é essencial para seu modo de vida, produção e reprodução social.

Justamente, o magistrado não pretende desmerecer ou descredibilizar a reivindicação indígena. Pelo contrário, ele visa evidenciar como a população camponesa também é vítima histórica da desigualdade estrutural, que ele próprio

[5] Nesse sentido, a nível regional, temos as "100 Regras de Brasília sobre Acesso à Justiça para Pessoas em Condições de Vulnerabilidade", aprovadas pela Assembleia Plenária da "XIV Edição da Cúpula Judicial Ibero-americana" entre 04 e 06 de março de 2008. Essas Regras consagram os padrões básicos para garantir o acesso à justiça de pessoas em condição de vulnerabilidade, seja por seu pertencimento a comunidades indígenas ou a minorías (nacional ou étnica, religiosa e linguística), como é o caso dos camponeses.

testemunhou quando realizou a vistoria junto de seu colega Francisco Pazmiño Freire (CELS, 2019). Dessa forma, Sierra Porto afirma no ponto 13 de sua divergência que:

> (...) o descumprimento do Estado argentino afeta também os direitos das pessoas camponesas que vivem em condições similares de pobreza e precariedade neste território. Durante a diligência *in situ* realizada no âmbito do processamento deste caso, tive a oportunidade de testemunhar estas condições em primeira mão, mas devido às limitações de competência da Corte em casos contenciosos, a participação desses grupos de pessoas é impedida, pois eles não são alegadas vítimas no processo (Sierra Porto, 2020).

O juiz também questionou a falta de um plano detalhado e de recursos adequados para realizar a realocação de maneira justa e eficaz. Sem medidas de apoio adequadas, como o fornecimento de terras alternativas, recursos econômicos, assistência técnica e treinamento, a realocação poderia resultar em uma nova onda de conflitos e vulnerabilidades para as comunidades camponesas (IACHR, 2020). Sierra Porto destacou a importância de desenvolver políticas públicas inclusivas que não apenas reconheçam os direitos territoriais dos povos indígenas, mas também protejam os direitos dos campesinos, promovendo assim o desenvolvimento rural justo e sustentável.

Também se refere à Declaração sobre Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Áreas Rurais (UNDROP, na sua sigla em inglês), como uma referência complementar à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o que mostra a relevância de se levar em conta a situação particular dessa população como sujeitos de direitos (Fonzo Bolañez, 2024).

Em sua discordância, Sierra Porto advogou por uma abordagem mais inclusiva e dialógica, que envolvesse a todas as partes afetadas na busca de soluções justas e sustentáveis[6]. Isso pode ser entendido em um sentido tridimensional de justiça. Seguindo Nancy Fraser (2006), nos referimos a uma justiça que busca atender às necessidades culturais, econômicas e políticas. Para isso, esse enfoque deve

[6] Sierra Porto (2020), no ponto 14 de sua discordância, afirma que, embora a Corte tenha recebido e avaliado todas as provas apresentadas e tenha considerado a situação de vulnerabilidade dos camponeses, é necessário repensar a dinâmica dos procedimentos sobre os direitos das populações indígenas e locais. Isso é especialmente importante quando se trata de casos decorrentes do artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que afetam colonos, camponeses ou crioulos, que, como terceiros, não têm participação direta nos processos. Sierra Porto ressalta que essas decisões são frequentemente acompanhadas de atos de violência, assédio, deslocamento ou até mesmo mortes, portanto, devem ser cuidadosamente ponderadas, sempre buscando um equilíbrio entre os direitos de todas as partes e promovendo o diálogo e a conciliação para evitar o aprofundamento de situações de violência.

combinar redistribuição, reconhecimento e participação. O reconhecimento da situação de vulnerabilidade de grupos subalternos ou sub-representados não é suficiente se não for combinado com políticas ativas para a distribuição dos recursos em pauta, nem se não lhes for dado o espaço para participar das decisões de poder.

Nesse sentido, o magistrado propôs a criação de mesas de diálogo e negociação que permitiriam às comunidades indígenas e camponesas encontrar acordos mutuamente benéficos, evitando assim o uso de medidas coercitivas e promovendo a coexistência pacífica (Sierra Porto, 2020). Ressaltou que o Estado tem o dever de adotar medidas positivas a respeito da população crioula/camponesa, bem como de buscar um equilíbrio com os direitos de terceiros, em um contexto de diálogo, conciliação e exclusão de fatores que podem contribuir para gerar, aprofundar e reproduzir situações de violência e desapropriação.

Esta perspectiva dissidente ressalta a necessidade de considerar as intersecções e complexidades dos direitos territoriais em contextos de disputa e desigualdades, assim como de desenvolver abordagens que integrem as dimensões jurídicas, sociais, políticas e econômicas desses conflitos. A visão de Sierra Porto oferece uma crítica construtiva que pode orientar a formulação de políticas e outros dispositivos estatais que levem em conta a tridimensionalidade da justiça e os tornem mais eficazes[7]. Seguindo esse raciocínio, devem reconhecer, distribuir e proteger os direitos de todas as comunidades afetadas, ao mesmo tempo em que se aceitam a autonomia desses grupos para decidir sobre o seu futuro coletivo.

4 Situação de falta de proteção dos coletivos camponeses

A sentença "Lhaka Honhat vs. Argentina" e as discussões que surgiram a partir dela destacam uma realidade alarmante: a persistente situação de desamparo em que se encontram os coletivos camponeses na Argentina, em nível nacional e

[7] É importante observar que não há soluções simples para essa questão, pois cada situação varia de acordo com o caso e o território. Em uma entrevista anterior à sentença, Sierra Porto reconheceu que os casos que envolvem direitos indígenas apresentam reivindicações diversas: alguns buscam a propriedade coletiva, outros a propriedade privada ou o compartilhamento do território com colonos. Isso reflete a pluralidade de práticas e costumes, o que dificulta a generalização sobre como os direitos indígenas devem ser exercidos, pois, como observou, "a teoria é uma coisa e a prática é outra" (Wences e Barbera, 2020, p. 211).

internacional. Apesar dos avanços legais e do reconhecimento formal[8], as comunidades camponesas continuam enfrentando uma série de desafios estruturais que as colocam em uma posição de extrema vulnerabilidade (Sili e Soumoulou, 2011), sendo vítimas de desapropriação e abuso.

4.1 Vulnerabilidade jurídica

Os campesinos enfrentam grande vulnerabilidade jurídica devido à falta de reconhecimento formal de seus direitos territoriais. Apesar da existência de estruturas jurídicas que reconhecem os direitos de propriedade comunal dos povos indígenas[9], elas nem sempre se estendem às comunidades camponesas, criando um vácuo regulatório que as deixa em uma posição de incerteza e falta de proteção (Barbetta, 2015). Essa situação é exacerbada pela ausência de títulos de terra e pela ambiguidade na interpretação das leis, o que facilita práticas de desapropriação de terras, deslocamento forçado e reterritorializações precárias, perpetuando um ciclo de pobreza e exclusão (Fonzo Bolañez, 2024).

De acordo com Hang, González e Palleres Balboa (2019), o direito moderno enfrenta uma dupla impossibilidade: não consegue refletir a complexidade das realidades organizacionais da agricultura familiar, e muito menos consegue se adaptar às condições de vulnerabilidade enfrentadas por esse setor. Nessa situação, a agricultura familiar, organizada de acordo com as lógicas comunitárias e não capitalistas, enfrenta um sistema jurídico que percebe essas práticas como ilegais, obstruindo qualquer tentativa de regularização. Essa falta de adaptação regulatória se traduz em uma maior invisibilização das realidades camponesas, uma vez que o Estado falha em reconhecer as particularidades produtivas e culturais destas comunidades.

[8] Nesse sentido, vale a pena pontuar não somente os instrumentos gerais de direitos humanos que contemplam os direitos do setor (como por exemplo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Convenção Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais - que gozam de hierarquia constitucional na Argentina-) mas também a Declaração das Nações Unidas sobre Direitos dos Camponeses e Outras Pessoas que Trabalham em Àreas Rurais, de 2018, que, além da sua falta de caráter vinculante e falta de ratificação pelo Estado nacional, vem suscitar novos sentidos transacionais em termos dos direitos fundiários dessas populações (Fonzo Bolañez, 2024).

[9] O reconhecimento formal da propriedade comunitária indígena na Argentina está presente em vários documentos legais, dos quais se destacam a Constituição Nacional (art. 75, inciso 17), o Código Civil e Comercial da Nação (art. 18), nove constituições provinciais e outras leis complementares. Além disso, esse reconhecimento ainda não se correlaciona com a plena eficácia de exercício (Salvi, 2021).

Ademais, a expansão do capital em áreas rurais de alta vulnerabilidade e fronteira agrária transformou "territórios de trabalho" em "territórios de negócios", aumentando a concentração de riqueza (Bendini; Steimbreger, 2015). A falta de acesso a mecanismos de proteção legal reforça a insegurança em que vivem, pois as contradições inerentes ao modelo de acumulação capitalista geram, simultaneamente, maior concentração de terras e expansão da pobreza.

4.2 Pressões econômicas extrativistas, de mercantilização e privatização

A expansão das atividades extrativistas, agroindustriais e do mercado imobiliário é uma ameaça constante aos territórios camponeses. Esses processos, impulsionados por interesses econômicos nacionais e internacionais, deterioram progressivamente o controle das comunidades sobre suas terras e recursos naturais, que são essenciais para sua subsistência e preservação de seus modos de vida tradicionais. Como destacam Svampa e Viale (2015), a expansão do modelo extrativista-exportador, liderado por grandes empresas transnacionais, consolidou um sistema hegemônico que não apenas desloca as comunidades rurais, mas também impõe um modo de vida alheio às suas práticas culturais e produtivas. Esse modelo também é respaldado por políticas de desenvolvimento que priorizam o crescimento econômico em detrimento dos direitos humanos e ambientais, aprofundando as desigualdades territoriais e conflitos socioambientais (Palmisano; Wahren; Hadad, 2021).

As políticas que promovem o desenvolvimento rural sob a lógica do agronegócio e da mercantilização da natureza têm acentuado a exclusão dos sujeitos camponeses e indígenas dos processos de tomada de decisão sobre seus próprios territórios (Wahren e Schvartz, 2021). Nesse sentido, o agronegócio não apenas transforma as paisagens rurais, mas também redefine as relações sociais e econômicas, subordinando as comunidades às exigências do mercado global de *commodities*, o que exacerba a concentração de terras e recursos nas mãos de poucos atores econômicos dominantes (Petz, 2024).

Grigera e Álvarez (2013) argumentam que este processo de acumulação por desapropriação, característico do extrativismo, além de desapropriar os campesinos de suas terras, também invisibiliza seu papel na economia local. Por meio da apropriação de bens comuns — terra, água e biodiversidade — essas dinâmicas de acumulação perpetuam a pobreza e o desenraizamento, enquanto os benefícios econômicos se concentram nas mãos de um pequeno grupo de atores, reforçando as desigualdades estruturais. Esta situação, conforme indicam os

autores, responde a uma lógica que privilegia a industrialização do campo em detrimento da sustentabilidade ambiental e social, o que leva a uma despolitização dos atores rurais, que são forçados a integrar-se ou desaparecer em um sistema que precariza ainda mais sua situação.

Deste modo, as pressões econômicas extrativistas, mercantis e privatizantes, longe de serem neutras ou inevitáveis, respondem a um modelo de desenvolvimento que instrumentaliza os territórios rurais, esvaziando-os de seus conflitos sociais e políticos em favor de um aparente consenso que esconde as profundas desigualdades e injustiças subjacentes à apropriação da terra e dos recursos naturais (Wahren; Schvartz, 2021).

4.3 Desigualdades socioeconômicas e de acesso a recursos: juventudes e gênero

Os coletivos campesinos enfrentam barreiras profundas para acessar recursos essenciais, como terra, água e serviços de saúde e educação. A falta de infraestrutura adequada e a negligência do Estado perpetuam condições de vida extremamente precárias, gerando uma espiral de vulnerabilidade que impacta principalmente as gerações mais jovens, que optam por deixar o campo em busca de melhores oportunidades (Figurelli, 2013).

A expansão da fronteira agrícola em regiões como o Gran Chaco Argentino (onde fica localizado o caso analisado) agravou essas desigualdades, favorecendo um modelo extrativista que, como vimos, longe de promover um desenvolvimento equitativo, acentua a concentração de terras de monocultivo, marginalizando pequenos produtores e campesinos (Zarrilli, 2020). Este processo, motivado pela demanda internacional de alimentos, gerou efeitos colaterais que colocam em risco a sustentabilidade ambiental e a lucratividade futura, afetando diretamente as comunidades rurais.

A situação das mulheres camponesas acrescenta uma camada a mais de complexidade. As desigualdades de gênero e socioeconômicas se entrelaçam, ampliando a exclusão na agricultura. Como argumentam Conti e Sánchez Iudicello (2023), as políticas de desenvolvimento agropecuário têm sido incapazes de integrar uma perspectiva de gênero que contemple a interseccionalidade das desigualdades. Desta maneira, as mulheres rurais não apenas possuem acesso limitado aos recursos naturais e econômicos, mas também têm seu trabalho, geralmente não remunerado, condicionado por uma estrutura que reforça a divisão sexual do trabalho (De Arce, 2021).

A marginalização estrutural que atravessa as mulheres no agro argentino tem sido historicamente reforçada pela divisão sexual do trabalho e a designação exclusiva de tarefas de cuidado, que as exclui do acesso à renda, à terra e aos espaços de decisão pública (De Arce, 2021)[10]. A marginalização socioeconômica e de gênero enfrentadas pelos coletivos camponeses não apenas afeta sua qualidade de vida, mas também perpetua uma estrutura de exclusão que continua sendo ignorada em grande medida pelos modelos de desenvolvimento predominantes.

4.4 Violência e criminalização

As comunidades camponesas frequentemente enfrentam violência e criminalização em sua luta por direito à terra. Essa criminalização de camponeses e indígenas acontece quando as autoridades judiciais e forças de segurança perseguem criminalmente indivíduos por exercerem direitos legítimos, qualificando suas ações como crimes, apesar de estarem garantidas por lei (Alvarez, 2010). Em muitos casos, as manifestações pacíficas e os atos de resistência, como o bloqueio de estradas ou a ocupação de terras, são reprimidos, e seus líderes são denunciados, descaracterizando, assim, a natureza política do conflito e transferindo-o para o âmbito penal. Esse processo, que também afeta defensores dos direitos humanos, é marcado por ameaças, intimidações, assassinatos e perseguição política, perpetrados tanto por atores estatais quanto não estatais, como forças de segurança privada e grupos armados a serviço do agronegócio (Barbetta; Domínguez, 2022; Colla, 2023).

Esta violência, além de ser um meio de consolidar o controle sobre territórios em disputa, reforça um clima de medo e impunidade, minando a confiança no Poder Judiciário e em outras instituições estatais que, ao contrário de proteger os direitos dos camponeses, muitas vezes favorecem grandes interesses agrícolas. Como aponta Alvarez (2010), promotores e juízes têm desempenhado um papel central na desapropriação, intervindo de forma arbitrária em conflitos que deveriam ser resolvidos na esfera civil, legitimando despejos ilegais (Fonzo Bolañez; Salvi, no prelo) ou a destruição de casas e recursos naturais por meio do uso de maquinário pesado.

[10] Um caso emblemático deste tipo de discriminação refletido em questões jurídicas é o da dificuldade de mulheres em acessar a posse e a propriedade da terra na agricultura familiar. Nesse sentido, Sofía Hang (2024) realizou um estudo no sudeste da província de Buenos Aires, mostrando a problemática estrutural na qual, ainda que existam normas que igual os géneros formalmente no acesso a direitos (como a herança), estes são materialmente limitados pelas relações sociais orientadas por atitudes patriarcais.

Por outro lado, a noção de "fronteira agropecuária" ilustra o processo de expansão do agronegócio sobre territórios camponeses e indígenas, onde a violência e criminalização são usadas para desmantelar a resistência local. Em muitos casos, os camponeses são destituídos de suas terras mediante ações ilegais amparadas pelo sistema judiciário, que age em conluio com atores poderosos do setor agroexportador. Esse fenômeno não apenas reflete a perda de direitos fundamentais, como a terra, mas também tira a humanidade dessas comunidades, colocando-as à margem do contrato social, onde suas lutas são vistas como atos criminosos ao invés de reivindicações legítimas por soberania e justiça (Barbetta; Domínguez, 2022).

4.5 Falta de representação política

A representação política limitada das comunidades camponesas nos espaços de tomada de decisão reforça sua vulnerabilidade estrutural e perpetua a exclusão que historicamente sofreram. As políticas e leis que determinam seu acesso à terra, seu modo de vida e a sustentabilidade de seus territórios são impostos sem a participação ativa dos próprios camponeses. Isso não apenas aprofunda a desconexão entre as soluções propostas e suas realidades, mas também reflete a negação contínua de suas próprias visões de mundo e sistemas normativos (Salvi, 2023; Fonzo Bolañez, 2020).

Esse déficit de representação política não é um fenômeno isolado, mas parte de uma estrutura mais ampla de dominação e marginalização que subordina os campesinos aos interesses do Estado e do capital. A exclusão das comunidades camponesas dos processos decisórios fortalece a dinâmica de poder que impõe um monismo jurídico e territorial que torna invisíveis as formas comunitárias de propriedade e organização social (Fonzo Bolañez, 2024). Essas formas são vistas como não conformes aos modelos hegemônicos de desenvolvimento agrário, o que as relega a uma posição subalterna e, em muitos casos, as torna alvo de políticas de desapropriação (Wahren; García Guerreiro, 2020). Como observa Soto (2024), a exclusão rural não é apenas territorial, mas também política, pois os camponeses são marginalizados das esferas onde são definidos os destinos de suas terras, o que intensifica os conflitos e reforça as dinâmicas de poder que perpetuam as injustiças históricas.

Por outro lado, a falta de representação vai além de uma simples questão de acesso a espaços formais de poder. De acordo com Wahren e García Guerreiro (2020), o campesinato na Argentina tem sido um tema incômodo para os modelos hegemônicos de desenvolvimento agrário, mas também tem demonstrado

resiliência e adaptabilidade. No entanto, essas dinâmicas de resistência ainda não se traduzem em participação política efetiva que tenha impacto direto na formulação de políticas públicas.

Essa marginalização política, aliada à falta de uma estrutura institucional inclusiva, impede que as soluções proponham mudanças estruturais reais. As poucas medidas tomadas pelo Estado para tratar a questão camponesa tendem a ser fetiches legais sem nenhum efeito real na redistribuição do poder ou no reconhecimento da autonomia dos camponeses (Salvi, 2023). No lugar de facilitar a participação direta desses grupos na formulação de políticas públicas, o sistema institucional continua a colocá-los à margem, perpetuando as desigualdades socioeconômicas que enfrentam e os levando à dissidência política.

Conjuntamente, esses fatores traçam um quadro preocupante de indefensabilidade para os coletivos de camponeses na Argentina. Apesar dos avanços legais[11] e dos esforços para reconhecer e proteger os direitos à terra, as comunidades camponesas continuam a enfrentar desafios estruturais profundos que limitam sua capacidade de viver com dignidade e segurança nas terras que habitam há gerações. De igual forma, não lhes é permitido concretizar seu projeto de vida alternativo àquele comandado pelo sistema político-econômico hegemônico.

5 Estratégias legislativas e de conscientização

Para garantir a proteção integral dos direitos territoriais das comunidades indígenas e camponesas na Argentina, é essencial desenvolver e implementar estratégias legislativas e de conscientização eficazes. Essas estratégias devem abordar tanto os aspectos jurídicos quanto socioeconômicos e culturais dos conflitos fundiários (a curto e longo prazo), promovendo um desenvolvimento rural equitativo e sustentável.

[11] A respeito disso, pode-se mencionar a Lei Nacional 27.118 sobre "Reparação histórica da agricultura familiar para a construção de uma nova ruralidade na Argentina" (aprovada em 2014), que cria um sistema de reparação histórica para o setor com o objetivo de valorizar e proteger o sujeito essencial de um sistema produtivo vinculado à radicação da família no meio rural. Embora essa lei tenha sido uma grande conquista no ordenamento jurídico argentino, ela tem limitações devido à sua prolongada falta de regulamentação, adoção por parte dos Estados provinciais e falta de orçamento (Fonzo Bolañez, 2024).

5.1 Reformas legislativas

A necessidade de reformas legislativas profundas e estruturais é um passo fundamental para garantir os direitos das comunidades camponesas e indígenas na Argentina em nível institucional. Em primeiro lugar, é imperativo revisar e reformar as leis nacionais e provinciais que regulamentam a propriedade territorial e os direitos coletivos à terra. Estas reformas devem reconhecer explicitamente a propriedade comunitária, não apenas como um direito histórico, mas também como um mecanismo vital para a preservação dos modos de vida, identidade cultural e subsistência dessas comunidades. Os mecanismos atuais de titulação e delimitação de terras, muitas vezes insuficientes ou inoperantes, devem ser reformulados para garantir que sejam claros, acessíveis e eficazes, evitando a morosidade e a burocratização que perpetuam a precariedade jurídica das comunidades rurais (CIDH, 2020).

Além disso, essas reformas legislativas devem incorporar disposições explícitas que protejam as comunidades contra o deslocamento forçado, a invasão e outras formas de coerção, incluídas as violências estruturais resultantes da marginalização e da desapropriação histórica. A proteção deve se estender ao acesso a recursos naturais essenciais, como água e florestas, que são fundamentais para a subsistência econômica e cultural das comunidades camponesas e indígenas. Portanto, as leis devem ser elaboradas não apenas para proteger o território, mas também para promover um modelo de desenvolvimento sustentável que respeite as necessidades ecológicas e sociais desses territórios, evitando sua exploração indiscriminada por interesses extrativistas (Fonzo Bolañez; Salvi, no prelo).

Nesse sentido, é fundamental garantir a coerência e a compatibilidade do ordenamento jurídico nacional, evitando que as leis provinciais, muitas vezes ditadas por governos no poder com interesses econômicos específicos, prejudiquem os direitos das comunidades rurais. A fragmentação legislativa entre as províncias tem sido um fator determinante na falta de proteção das comunidades camponesas, razão pela qual há uma necessidade de uma reforma que garanta a congruência com os direitos humanos autonomia em nível federal (Fonzo Bolañez, 2024). Essa será uma forte ferramenta para evitar que a terra fique à mercê de pressões econômicas ou discricionariedades políticas.

Da mesma forma, a criação de leis específicas para proteger os direitos dos camponeses, de maneira análoga às que já existem para os povos indígenas, seria um avanço significativo na busca de justiça e reconhecimento no campo. Essas leis deveriam contemplar não apenas a titulação das terras, mas também a proteção

integral dos direitos dos camponeses, incluindo sua participação política, seu acesso à justiça e sua defesa contra as dinâmicas extrativistas e agroindustriais que ameaçam seus meios de subsistência.

Não menos importante, as reformas devem estar respaldadas por um conjunto de políticas públicas que vão além da mera proteção legal. É necessário que políticas de segurança alimentar sejam implementadas, promovendo modelos de produção agrícola que não apenas garantam a subsistência das comunidades, mas também fortaleçam sua capacidade de gerar renda e se desenvolver economicamente. Estas políticas devem incluir o acesso a serviços básicos, como educação, saúde e moradia, garantindo, assim, que as comunidades camponesas possam viver de forma digna e sustentável em seus territórios (Fonzo Bolañez, 2024).

Por fim, o sucesso dessas reformas dependerá não apenas de sua implementação, mas também de sua implementação efetiva, o que exige um Estado comprometido com o monitoramento e a aplicação rigorosa de suas normas, bem como a participação ativa das comunidades camponesas no processo. É essencial que essas comunidades sejam consultadas e participem como protagonistas na definição de políticas e leis que as afetam, de acordo com os princípios do consentimento livre, prévio e informado, reconhecidos na sua legislação internacional de direitos humanos.

5.2 Programas de apoio e desenvolvimento rural

Além das reformas legislativas, é essencial elaborar e implementar programas de apoio integral que forneçam recursos econômicos, técnicos e educacionais às comunidades indígenas e camponesas, permitindo-lhes não apenas garantir sua subsistência, mas também fortalecer sua autonomia e capacidade de gestão dos territórios que habitam e produzem. Esses programas devem abordar várias frentes a fim de criar um impacto transformados e duradouro:

- Assistência técnica e treinamento: proporcionar às comunidades rurais o conhecimento e as habilidades para gerenciar suas terras de maneira sustentável e eficiente, com base em práticas agroecológicas que respeitem o meio ambiente e fortaleçam a resistência aos efeitos das mudanças climáticas. A capacitação deve abordar dimensões produtivas e organizacionais, para que os agricultores não apenas melhorem seus rendimentos, mas também fortaleçam suas formas de organização comunitária. Isso permitirá que as comunidades garantam sua permanência nos territórios, minimizando o risco de deslocamento forçado e contribuindo para a soberania alimentar. Exemplo disso é o Programa Nacional de Manejo Florestal com Pecuária Integrada

(MBGI), que propõe a conservação de florestas nativas e sua biodiversidade com base na adoção de tecnologias de baixo impacto ambiental. Ou seja, busca um equilíbrio entre a capacidade produtiva, sua integridade e seus serviços para manter e melhorar o bem-estar das comunidades rurais associadas, a partir de uma visão integral do meio ambiente[12].

- Acesso a financiamento: é imperativo criar mecanismos de financiamento inclusivos e acessíveis que permitam às comunidades camponesas investir em projetos de desenvolvimento agrícola, infraestrutura e serviços básicos, assegurando um fluxo constante de recursos que possam ser utilizados para melhorar as condições de vida. Esses mecanismos devem ser adaptados às necessidades específicas de cada comunidade, facilitando tanto o acesso a empréstimos em condições brandas e fundos não reembolsáveis destinados à aquisição e melhoria de terras, bem como o desenvolvimento de tecnologias apropriadas e a implementação de projetos em pequena escala que respeitem a cultura e o os modos de vida campesinos. Ainda, é crucial promover a aquisição de novas terras para os camponeses deslocados ou para aqueles que carecem de terras cultiváveis, garantindo seu acesso a recursos que lhes permitirão se restabelecer em condições dignas e sustentáveis[13].

- Políticas de inclusão social: a implementação de políticas públicas que promovam a inclusão social e econômica das comunidades rurais deve ser um dos eixos centrais de qualquer programa de desenvolvimento. É essencial assegurar sua participação efetiva na tomada de decisões em nível local, provincial e nacional, garantindo que suas vozes sejam ouvidas e suas demandas atendidas nos espaços onde são definidas as políticas que afetam suas vidas. Isso inclui a criação de órgãos participativos que promovam o diálogo entre as comunidades e os atores governamentais, bem como a formação de comitês de gestão comunitária para auxiliar no planejamento e na execução de projetos. Desta maneira, as capacidades locais serão fortalecidas e a dependência de soluções externas, que muitas vezes não se adaptam à realidade dos territórios camponeses, será reduzida.

- Promoção de equidade de gênero e do respeito à diversidade sexual: um dos principais desafios nas áreas rurais é a persistente desigualdade de gênero e a

[12] Para mais informações: Argentina.gob.ar (s.f.).

[13] Nesse sentido, a União de Trabalhadores da Terra (UTT), impulsiona desde 2016, no âmbito do Congresso Nacional, um projeto de lei de Acesso à Terra, que propõe a criação de um Fundo Fiduciário Público de Crédito para a Agricultura Familiar, a fim de facilitar o acesso a terras tanto para fins habitacionais como produtivos, por meio de um crédito brando, um "Procrear rural", para as famílias do setor.

discriminação em relação à diversidade sexual, o que limita o acesso igualitário das mulheres e das pessoas LGBTQ+ aos recursos, à tomada de decisões e às oportunidades de desenvolvimento. Para corrigir essas desigualdades estruturais, é necessário elaborar programas que ativamente promovem ativamente a igualdade de gênero e respeito à diversidade na agricultura. Esses programas devem se concentrar em garantir a participação igualitária das mulheres em todas as etapas dos processos produtivos e organizacionais, além de assegurar seu acesso à propriedade da terra e aos recursos financeiros e tecnológicos. Também, é necessário implementar campanhas de sensibilização nas comunidades rurais que promovem o respeito pela diversidade sexual e de gênero, erradicando estereótipos e atitudes discriminatórias que ainda persistem em muitos contextos rurais. No longo prazo, essas políticas contribuirão para a criação de um ambiente mais inclusivo e justo, em que todas as pessoas, independentemente de seu gênero ou identidade sexual, possam desfrutar das mesmas oportunidades para desenvolver-se no setor agrícola. Um exemplo é o Programa Nacional para o Fortalecimento da Perspectiva de Gênero e da Igualdade na Diversidade no Desenvolvimento Rural *Sembrar Igualdad*, lançado para 2021-2023. A iniciativa tem como propósito garantir o pleno desenvolvimento de mulheres e LGBTQ+ em contextos rurais a partir de uma perspectiva interseccional, intercultural e com foco nos direitos humanos; reduzir as desigualdades no acesso e controle de recursos econômicos, sociais e culturais; e prevenir e abordar as violências de gênero nessa área (Argentina.gob.ar, 2 de agosto de 2021).

- Fortalecimento das redes comunitárias: além dos apoios diretos das comunidades camponesas, é necessário promover a criação e fortalecimento de redes cooperativas e associações que lhes permitam se organizar, articular e acessar coletivamente os mercados, melhorar sua capacidade de negociação e acessar novos canais de comercialização. Essas redes devem servir não apenas para melhorar a rentabilidade das atividades agrícolas, mas também para fortalecer os laços sociais entre as comunidades rurais e urbanas, promovendo circuitos de comércio justo, mercados locais e cooperativas de produção que respeitem os princípios da soberania alimentar e da economia solidária. Um exemplo é o Armazém Campesino, inaugurado em maio de 2021 na cidade de Mendoza pela União de Trabalhadores Rurais sem Terra (UST) - Somos Terra Via Campesina, um espaço para a comercialização justa de produtos agroecológicos e cooperativos produzidos por trabalhadores rurais. Um dos

principais objetivos dessa iniciativa é reduzir a distância entre produtores e consumidores, a fim de evitar intermediários[14].

5.3 Estratégias de conscientização e educação

A conscientização e a educação são pilares fundamentais para a promoção dos direitos territoriais das comunidades camponesas. Essas estratégias não só contribuem para a conscientização da população em geral, mas também que ajudam a romper ciclos de reprodução das desigualdades e da pobreza que historicamente afetam essas coletividades. É necessário implantar um conjunto de ações educativas e de comunicação que dê visibilidade às questões rurais e valorize as contribuições culturais, sociais e econômicas dessas comunidades, fortalecendo a coesão social e o respeito aos seus direitos.

As estratégias de conscientização e educação devem ser concebidas de forma abrangente, envolvendo diversos atores sociais e estruturadas em diversos níveis de ação. A seguir são detalhadas algumas das principais ações a serem desenvolvidas:

- Programas educacionais em escolas e universidades: incluir nos currículos escolares e universitários conteúdos que abordem os direitos humanos, os direitos territoriais e a importância da diversidade cultural. É essencial que esses programas incluam uma perspectiva intercultural que promova o respeito às tradições, cosmovisões e formas de vida das comunidades indígenas e camponesas, reconhecendo o valor de seus conhecimentos ancestrais em áreas como gestão da biodiversidade, agricultura sustentável e a convivência harmônica com o ambiente natural. Nesse sentido, a educação deve se concentrar na formação de cidadãos conscientes e críticos, capazes de compreender as problemáticas das zonas rurais e comprometidos com a defesa dos direitos coletivos. Além disso, poderiam ser estabelecidas alianças entre instituições de ensino e organizações camponesas para desenvolver programas de intercâmbio e aprendizado mútuo, onde alunos e docentes possam interagir diretamente com as comunidades, gerando um maior entendimento de suas realidades. Um exemplo disso é a rede que vem se desenvolvendo entre o grupo Ruralidades e Territórios do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Social (Faculdade de Humanidades, Ciências Sociais e da Saúde/Universidade Nacional de Santiago del Estero e Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas) e a Federação de Agricultura Familiar de

[14] Para mais informações consultar em: Almacén Campesino (s.f.).

Santiago del Estado *Tukuy Kuska*, que possibilitou a publicação de um Manual de Agricultura Familiar[15] produto do diálogo de saberes, que pretende ser uma ferramenta de luta para o setor.

- Capacitação a funcionários públicos e autoridades locais: as capacitações para funcionários, em especial operadores do direito e autoridades locais, são de suma importância, pois esses atores são responsáveis pela implementação e por fazer cumprir as normas relacionadas a direitos territoriais. Esses programas de formação devem se concentrar em garantir que os responsáveis atuem de maneira justa e respeitosa com as comunidades indígenas e camponesas, levando em conta a complexidade dos conflitos territoriais e o papel fundamental que a sensibilidade intercultural desempenha em sua resolução. A capacitação deve incluir aspectos importantes, como a história dos direitos à terra, as normativas nacional e internacional vigentes (incluindo os tratados e convenções que reconhecem os direitos dos povos indígenas), bem como a análise dos casos práticos em que esses direitos tenham sido violados ou defendidos. É importante também fomentar o diálogo e a cooperação entre as autoridades e as comunidades locais, promovendo a mediação e a resolução pacífica de conflitos.

- Campanhas midiáticas e comunicação popular: os meios de comunicação desempenham um papel crucial na disseminação de informações e na conscientização pública sobre os direitos à terra. Para se ter maior compreensão e apoio às demandas das comunidades camponesas e indígenas, é necessário levar a cabo campanhas midiáticas sustentáveis que utilizem diversos canais de comunicação: da televisão e rádio às redes sociais e mídias digitais. Essas campanhas devem ser elaboradas de maneira acessível e culturalmente relevante, apelando para os valores de justiça, equidade e solidariedade. É fundamental tornar visíveis as histórias de luta e resistência das comunidades rurais, mostrando não apenas as problemáticas que eles enfrentam, mas também suas conquistas, propostas e contribuições para o desenvolvimento sustentável. Da mesma forma, devem ser criados espaços de comunicação popular que permitam que as próprias comunidades camponesas e indígenas sejam protagonistas de suas próprias narrativas, compartilhando suas perspectivas e experiências por meio de mídias alternativas, como rádios comunitárias, *podcasts* e plataformas digitais autogerenciadas. Exemplo disso é o projeto de rádio FM comunitária promovido pela organização União de Pequenos Produtores de Salado Norte pertencente ao Movimento Campesino

[15] Material pedagógico disponível em: EDUNSE (s.f.).

de Santiago del Estero – MOCASE - (linha fundadora), que se materializou em 1992 e está localizada em Santos Lugares. Essa estratégia de comunicação resultou em um mecanismo eficiente de divulgação de diferentes acontecimentos, situações e problemáticas das famílias camponesas e seu desenvolvimento em extensão territorial continua até os dias atuais (Olivarez; Fonzo Bolañez, 2021).

- Educação comunitária e popular: as estratégias de conscientização não devem se limitar aos sistemas de educação formal, mas também devem incluir processos de educação comunitária e popular nos próprios territórios rurais. É necessário desenvolver programas de formação dirigidos às comunidades indígenas e camponesas, fortalecendo seu conhecimento sobre seus direitos e fornecendo-lhes ferramentas jurídicas e organizativas que lhes permitam defender e exercer estes direitos de maneira efetiva. Estes processos de educação popular devem ser participativos e respeitar a dinâmica cultural local, incorporando uma perspectiva de gênero e diversidade, potencializando a liderança comunitária e a auto-organização. Ainda, a educação popular também pode contribuir para a criação de redes de cooperação entre distintas comunidades rurais, promovendo o intercâmbio de saberes e experiências na defesa dos territórios[16]. Exemplo disso é a Universidade Campesino - Sistemas Rurais Indo campesinos UNICAM SURI, criada pelo Movimento Campesino de Santiago del Estero Via Campesina. Ela está localizada no Departamento Ojo de Agua, na província de Santiago del Estero. Originou-se do cânone da pedagogia da libertação de Freire, bem como a necessidade de criar um local para reuniões e construir ferramentas de análise e transformação da realidade nos territórios. Em outras palavras, constitui-se como um espaço em que os atores da agricultura familiar exercem o direito a uma formação que lhes possibilite recuperar e reivindicar sua própria cultura, e educar a partir de uma outra perspectiva em que não são meros receptores de uma cultura alheia, mas sujeitos ativos de uma nova educação e de um novo mundo[17].

Estas três estratégias combinadas podem contribuir significativamente para a proteção e a promoção dos direitos territoriais das comunidades indígenas e

[16] Uma análise aprofundada da relação entre reivindicações de terras, os movimentos sociais campesinos e a educação é realizada por Pablo Díaz Estevez (2007), tomando como exemplo as comunidades participantes do MOCASE em Santiago del Estero.

[17] UNICAM SURI conta com um espaço para a produção animal e outro para produção vegetal, que servem para o auto-sustento e para a troca com as comunidades campesinas próximas. Há também um espaço dedicado ao cuidado de crianças e ao processo pedagógico, uma rádio comunitária FM Suri Manta - 89.9, uma cozinha e um espaço dedicado à finalização de construções, como cisternas, salas de aulas e dormitórios. Ver: MOCASE VC (s.f.).

camponesas, e para a construção de um sistema jurídico e social mais equitativo e justo na Argentina.

Considerações finais

A análise da sentença "Lhaka Honhat vs. Argentina" da Corte Interamericana de Direitos Humanos revela a profundidade e complexidade dos desafios enfrentados pelas comunidades indígenas e camponesas em sua luta por reconhecimento e proteção de seus direitos territoriais. Esta sentença não representa apenas um marco na jurisprudência internacional, mas também ressalta a necessidade urgente de se adotar abordagens integrais e equitativas para resolver os conflitos territoriais que afetam populações vulneráveis e promover o desenvolvimento rural equitativo e sustentável.

O estudo crítico da situação destas comunidades mostra que, embora existam normas legais para a proteção dos direitos territoriais, a falta de reconhecimento formal, a pressões econômicas e extrativistas, as desigualdades sociais, a violência e criminalização, e a falta de representação política continuam a minar seus direitos e modos de vida. Este panorama de impotência evidencia a necessidade urgente de enfoques mais integrais e efetivos para proteger e promover os direitos das comunidades campesinas.

A posição divergente do juiz Sierra Porto destaca as dificuldades inerentes à implementação de medidas de realocação e a importância de desenvolver políticas públicas inclusivas que considerem as necessidades e direitos de todas as partes afetadas. Sua crítica construtiva oferece uma direção valiosa no sentido de formular estratégias mais justas e efetivas, que evitem a perpetuação de desigualdades históricas que acabam gerando novas desigualdades, assim como formas de exclusão e marginalização.

As reformas legislativas, os programas de apoio e desenvolvimento rural, e as estratégias de conscientização e educação são essenciais para garantir a proteção integral dos direitos territoriais de comunidades indígenas e camponesas. Estas medidas devem ser implementadas de maneira multidimensional, multiescalar, coordenada, intersetorial e participativa, envolvendo todas as partes interessadas na busca de soluções justas e sustentáveis, e para a sociedade como um todo.

Em última análise, a luta pelos direitos territoriais das comunidades camponesas na Argentina requer não só marcos legais sólidos, mas também um compromisso político e social genuíno para abordar as injustiças históricas e estruturais que enfrentam. Este diagnóstico destaca a importância de adotar abordagens amplas e

colaborativas, que reconheçam e valorizem genuinamente a diversidade cultural e os modos de vida tradicionais, e que assegurem que todas as comunidades rurais historicamente vulneráveis, possam desfrutar plenamente de seus direitos e viver com dignidade e segurança em suas terras ancestrais.

Referências

ALVAREZ, Luciana. El acceso a la tierra y su criminalización: la situación de campesinos e indígenas en Mendoza, Argentina. *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, v. 4, n. 1, p. 111-129, 2010.

ALMACEN CAMPESINO. Agroecológico y Cooperativo. *Quienes somos.* (s.f.). Disponible en: https://almacencampesino.ar/index.php. Acceso el 29 de octubre de 2024.

ARGENTINA.GOB.AR. *Presentamos el Programa Nacional Sembrar Igualdad para mujeres y LGBTI+ en la ruralidad.* 2 de agosto de 2021. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/noticias/presentamos-el-programa-nacional-sembrar-igualdad-para-mujeres-y-lgbti-en-la-ruralidad. Consultado el 15 de octubre de 2024.

ARGENTINA.GOB.AR. *Manejo de Bosques con Ganadería Integrada.* (s.f.). Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/ambiente/bosques/ganaderia-integrada Consultado el 15 de octubre de 2024.

BARBETTA, Pablo. Derechos campesinos e indígenas: el problema del acceso a la justicia. En: CELS (Ed.). *Derecho a la tierra y a la vivienda, aportes al consenso nacional para un hábitat digno*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO); Montevideo: Departamento de Sociología - FCS – UDELAR, 2015, p. 147-163.

BARBETTA, Pablo; DOMÍNGUEZ, Diego. Apropiación y violencia en el agro argentino actual: un análisis crítico del agronegocio. *Trabajo y sociedad*, v. 23, n. 38, p. 467-486, 2022.

BENDINI, Mónica; STEIMBREGER, Norma. Trabajo predial y extrapredial en áreas de vulnerabilidad social y ambiental de Argentina. En: RIELLA, Alberto y MASCHERONI, Paola (coord.). *Asalariados rurales en América Latina*, 2015.

CARRASCO, Morita. Caso Lhaka Honhat vs. Estado argentino: a cuatro años de la sentencia de la Corte Interamericana. *Debates indígenas*, 2024. Disponible en: https://debatesindigenas.org/2024/08/01/caso-lhaka-honhat-vs-estado-argentino-a-cuatro-anos-de-la-sentencia-de-la-corte-interamericana/. Consultado el 31 de octubre de 2024.

CELS. *Lhaka Honhat*: la Corte IDH visitó a las comunidades indígenas. 2019. Disponible en: https://www.cels.org.ar/web/2019/05/lhaka-honhat-a-corte-idh-visito-a-las-comunidades-indigenas/

CHAPPUIS, María José. *Conflictividad en la Provincia de Salta: la demanda por la propiedad comunitaria de Lhaka Honhat*. Licenciatura (Tesis de grado) en Sociología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2021. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=tesis&d=Jte2022.

CLAEYS, Priscilla; EDELMAN, Marc. The United Nations Declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. *The Journal of Peasant Studies*, v. 47, p. 1-68, 2019.

CLÉRICO, Laura; ALDAO, Martín. Nuevas miradas de la igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: la igualdad como redistribución y como reconocimiento. *Lecciones y Ensayos*, v. 89, p. 141-179, 2011.

COLLA, Julia Lucía. 7 tesis sobre el campesinado argentino contemporáneo. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, v. 58, 2023.

COLOMBERO, Paola; DELAS, Samanta. Derechos de participación y consulta indígena: el análisis de una postura judicial indiferente. *Razón Crítica*, v. 17, p. 1-19, 2024.

COLOMBO, Ignacio. Análisis crítico del Control de Convencionalidad. *Revista Omnia*, v. 5, n. 1, p. 83-116, 2022.

CONTI, Santiago; SÁNCHEZ IUDICELLO, Suzette Melisa. Transversalización del género y desarrollo agropecuario. Aportes para el abordaje sistémico desde un enfoque psicosocial. *Mundo Agrario*, v. 24, n. 56, 2023.

CÓRDOVA MERA, Leonardo Jesús; ZAMBRANO BARCIA, Kevin Alejandro. *Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina: "Análisis de posibles vulneraciones de Derechos Humanos: Derecho al medio ambiente sano, acceso al agua, derecho a la alimentación, derecho a la identidad cultural"*. Informe final de estudio de caso para obtención del título de abogado. Universidad San Gregorio de Portoviejo. Ecuador. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CORTE IDH). Caso comunidades indígenas miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra tierra) vs. Argentina. Sentencia de 6 de febrero de 2020. Serie C 400. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf.

DE ARCE, Alejandra Evelia. Desigualdades instituidas: Género y ruralidades en la Argentina (s. XX-XXI). *Estudios Rurales*, v. 11, n. 22, 2021.

DÍAZ ESTÉVEZ, Pablo L. *Tierra y Educación en el campesinado de Santiago del Estero*. Nuestra América Editorial, 2007.

EDUNSE. Editorial Universitaria. *Manual de Agricultura Familiar.* (s.f.). Disponible en: https://www.edunse.unse.edu.ar/. Acceso el 29 de octubre de 2024.

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo; MORALES ANTONIAZZI, Mariela; FLORES PANTOJA, Rogelio. *El caso Lhaka Honhat vs. Argentina y las tendencias de su interamericanización*. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro y Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro. 2021.

FIGURELLI, M. Fernanda. *Movimientos populares agrarios*: Asimetrías, disputas y entrelazamientos en la construcción de lo campesino. 2013.

FRASER, Nancy. La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación. En: N. Fraser y A. Honneth (Eds.). *¿Redistribución o reconocimiento?* Un debate filosófico político. Madrid: Ediciones Morata, 2006.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. *¿De quién es la tierra?* Derechos de propiedad y agricultura familiar campesina en Santiago del Estero (Argentina). Rosario: Tesis de maestría en Derecho Privado, Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario, 2024.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. Acceso a la tierra en Santiago del Estero. Acciones de los movimientos socioterritoriales y Estado en 2021. En: *El saber científico en la FHCSyS*: Perspectivas, discursos, avances y resultados. 2023. p. 15-32.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. *Gestión de conflictos rurales, sensibilidades legales y usos alternativos del derecho, en el diseño de encierros ganaderos comunitarios en Santiago del Estero*. Santiago del Estero: Trabajo Final de Licenciatura en Sociología de la Universidad Nacional de Santiago del Estero, 2020.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica; SALVI, Nicolás. Suspensión de desalojos a comunidades originarias en Santiago del Estero: su eficacia en Argentina. *Novum Jus*, v. 19, n. 1, (2025)- en prensa-.

FORADORI, María Laura. La sentencia de la CIDH en el caso Lhaka Honhat (Nuestra tierra) vs. Argentina: los DESCA en el marco de los conflictos etnoambientales. *Revista Derecho y Salud*, v. 5, n. 6, 2021. DOI: 10.37767/2591-3476(2021)07.

GRIGERA, Juan; ÁLVAREZ, Laura. Extractivismo y acumulación por desposesión: un análisis de las explicaciones sobre agronegocios, megaminería y territorio en la Argentina de la posconvertibilidad. *Theomai*, n. 27-28, p. 80-97, 2013.

HANG, Guillermo Miguel; GONZÁLEZ, Edgardo Gabriel; PALLERES BALBOA, Rodrigo. Derechos y vulnerabilidades en la agricultura familiar: políticas públicas sin alcance socioterritorial. En: *XX Congreso Nacional y X Latinoamericano de Sociología Jurídica (Santa Rosa, La Pampa, 26 al 28 de septiembre de 2019)*, 2019.

HANG, Sofía. La herencia como forma de acceso a la tierra y la situación de las mujeres en el sudoeste bonaerense. *Huellas*, v. 28, n. 2, p. 151-168, 2024.

HITTERS, Juan Carlos. *El control de convencionalidad en el Sistema Interamericano.* Efectos. Obligatoriedad. Querétaro: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, 2021.

KRAPOVICKAS, Julieta; LONGHI, Hugo Fernando. Pobrezas, ruralidades y campesinos en el Chaco Argentino a comienzos del siglo XXI. *Estudios Rurales*, v. 4, p. 38-76, 2013.

MOCASE VC. *Universidad Campesina*. (s.f.). Disponible en: https://www.mocase.org.ar/secciones/universidad-campesina. Acceso el 29 de octubre de 2024.

OLIVÁREZ, Joaquín y FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. Territorialidades emergentes: entre lo disponible y lo posible. El caso de la UPPSAN, Santiago del Estero, Argentina. *Trabajo y Sociedad*, v. XXII, n. 37, 2021.

PALMISANO, Tomás; WAHREN, Juan; HADAD, María Gisela. Conflicto agrario y extractivismo en la Argentina reciente (2015-2019). *Caderno CRH*, v. 34, e021006, 2021.

PETZ, María Inés. El Agronegocio por los caminos del vino. Transformaciones en el territorio del Valle de Uco, Mendoza (1991-2015). *Argumentos. Revista de Crítica Social*, n. 29, 2024.

SALGADO, Javier. Pueblos indígenas. Derecho a la propiedad colectiva. Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2020. *Revista Debates Sobre Derechos Humanos*, v. 4, p. 169-178, 2021. Recuperado a partir de https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/debatesddhh/article/view/898.

SALVI, Nicolás. Sobre la operatividad de las propiedades constitucionales. *Instituto de Estudios Sociales, Política y Cultura*, v. 1, n. 10), p. 207-216. 2021.

SALVI, Nicolás. El repudio estatal a las propiedades inconformes. *Crítica Jurídica Nueva Época*, v. 5, p. 53-92, 2023.

SOTO, Oscar. Compromiso de´ campo´ ante la exclusión material del territorio rural. *RUNA, archivo para las ciencias del hombre*, v. 45, n. 1, p. 133-152, 2024.

SIERRA PORTO, Humberto Antonio. Opinión disidente en el caso Lhaka Honhat vs. Argentina. *Corte Interamericana de Derechos Humanos*, 2020.

SILI, Marcelo; SOUMOULOU, Luciana. La problemática de la tierra en la Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. *Documento de trabajo, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola*. Buenos Aires, 2011.

SVAMPA, Maristella; VIALE, Enrique. *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Buenos Aires: Katz editores, 2015.

VIVAS-BARRERA, Tania; QUINTERO-SÁNCHEZ, Gabriel Alejandro; PÉREZ-SALAZAR, Bernardo. From terra nullius to Indigenous collective land rights: cases before the Inter-American Court of Human Rights. *AlterNative: An International Journal of Indigenous Peoples*, v. 19, n. 1, p. 101-112, 2023.

WAHREN, Juan; GARCÍA GUERREIRO, Luciana. Luchas campesinas en Argentina: la supervivencia de un sujeto incómodo en los albores del siglo XXI. *Conflicto Social*, v. 13, n. 24, p. 181-215, 2020.

WAHREN, Juan; SCHVARTZ, Agustina. Buen vivir, naturaleza en disputa y movimientos sociales rurales: Una crítica al desarrollo rural. *Revista científica Arandu*, v. 2, p. 4-17, 2021.

WENCES, Isabel; LA BARBERA, María Caterina. Entrevista a Humberto Sierra Porto, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Andamios*, v. 17, n. 42, p. 197-211, 2020.

ZARRILLI, Adrian Gustavo. Tierra y veneno. La expansión de la frontera agropecuaria en el Gran Chaco Argentino y sus conflictos socio-ambientales (1990-2017). *Revista de Paz y Conflictos*, v. 13, n. 1, p. 175-201, 2020.

Sobre a autora, o autor e a tradutora

Claudia Yesica Fonzo Bolañez
Mestrado em Direito Privado pela Universidad Nacional de Rosario. Especialista em Epistemologias do Sul pelo Coselho Latino-americano de Ciências Sociais. Especialista em Políticas Públicas para a Igualdade pela Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais. Especialista em Direito Processual pela Universidad Católica de Santiago del Estero (UCSE). Especialista em Docência Universitária pela Universidad Nacional de Santiago del Estero (UNSE). Licenciada em Sociologia pela UNSE. Advogada e escrivã pela UCSE. Doutoranda em Humanidades na Universidad Nacional de Tucumán. É professora de Introdução à Sociologia e Teoria Social Contemporânea na UNSE. Docente em Sociologia Jurídica e Metodologia da Investigação na UCSE. Bolsista doutoral CONICET em INDES (FHCSyS-UNSE/CONICET). Integrante do Grupo Ruralista e Territórios. Supervisora do Grupo de Estudos de Comunalidades e Direito (GECyD) de USP-T.

Contribuição de autoria: Conceitualização; Estrutura; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Nicolás Salvi
Mestrado em Direito Privado Europeu pela Università Mediterranea di Reggio Calabria. Mestrado em Filosofia pela Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) e Advogado pela Universidad Nacional de Tucumán (UNT). Doutorando em Direito Política na Universidad de Buenos Aires (UBA). É professor de Introdução aso Sistemas Jurídicas na Universidad San Pablo-Tucumán (USP-T) e docente de Teoria Geral do Direito (UBA) e de Filosofia do Direito (UNT). Coordenador do Observatório de Direitos Fundamentais e Supervisor do Grupo de Estudos de Comunalidades e Direito (GECyD) de USP-T.

Contribuição de autoria: Conceitualização; Estrutura; Curadoria de dados; Análise Formal; Revisão de bibliografia; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Thatiane Mandelli (tradutora)
Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-americana – UNILA, especialista em Ciências Sociais pela Universidade de Passo Fundo – UPF e bacharela em Direito pela mesma universidade.

Contribuição: Tradução para a língua portuguesa.

Nota
A produção deste artigo está no marco do projeto “Direitos de propriedade alternativa na Argentina: um mapeamento e estudo interdisciplinar” (IES-1103). Projeto Tipo A financiado pela Universidad San Pablo-Tucumán (USP-T).

Palavras Andantes

Trata-se de seção dedicada a receber artigos internacionais e críticos, que pensam sobretudo América Latina – mas não só –, de autorias com relevância no cenário internacional, sendo contribuições originais ou traduções pela primeira vez ao português, e passíveis de debates ou comentários de outras autorias. O nome é um tributo ao escritor latino-americano Eduardo Galeano.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56783

palavras andantes

Sobre a legislação que define as três áreas da economia

Sobre la legislación que define las tres áreas de la economía

On the legislation defining the three areas of the economy

José Antonio Viera-Gallo[1]
[1] Subsecretário de Justiça do Chile (1970-1972), Santiago do Chile, Chile.

Leonardo Evaristo Teixeira (tradução)[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3025-9537.

Submetido em 06/01/2025
Aceito em 07/02/2025

Como citar este trabalho
VIERA-GALLO, José Antonio. Sobre a legislação que define as três áreas da economia. Tradução de Leonardo Evaristo Teixeira. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 803-811, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Sobre a legislação que define as três áreas da economia

Resumo
Trata-se de tradução de texto de José Antonio Viera-Gallo, então Subsecretário de Justiça do governo Allende, publicado nos *Cuadernos de la Realidad Nacional* do *Centro de Estudios de la Realidad Nacional* (CEREN), nº. 11, de janeiro de 1972, da Universidade Católica do Chile. No texto em questão, o autor aborda os desafios com relação ao governo Allende, especialmente, quanto à aprovação da legislação que define as três áreas da economia (social, mista e privada), cujo propósito seria o de ampliar a área social e por que não?, o triunfo do movimento popular.
Palavras-chave
Via Chilena. Allende. Socialismo. Propriedade. Direito. Economia.

Resumen
Se trata de traducción de un texto José Antonio Viera-Gallo, entonces Subsecretario de Justicia del gobierno Allende, publicado en los Cuadernos de la Realidad Nacional del Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN), nº. 11, de enero de 1972, de la Universidad Católica de Chile. En este texto, el autor aborda los desafíos con respecto al gobierno Allende, especialmente, en cuanto a la aprobación de la legislación que define las tres áreas de la economía (social, mixta y privada), cuyo propósito sería ampliar el área social, y por qué no el triunfo del movimiento popular.
Palabras-clave
Vía Chilena. Allende. Socialismo. Propiedad. Derecho. Economía.

Abstract
This is a translation of a text by José Antonio Viera-Gallo, then Undersecretary of Justice in the Allende government, published in *the Cuadernos de la Realidad Nacional* of the *Centro de Estudios de la Realidad Nacional* (CEREN), nº. 11, January 1972, of the Catholic University of Chile. In this text, the author addresses the challenges with respect to the Allende government, especially as regards the approval of legislation that defines the three areas of the economy (social, mixed and private), whose purpose would be to expand the social area, and why not the triumph of the popular movement.
Keywords
Chilean Way. Allende. Socialism. Property. Law. Economy.

* * *

A construção da área de propriedade social é um de nossos grandes objetivos. A incorporação nela da maior parte de nossas riquezas básicas, do sistema bancário, do latifúndio, da maior parte de nosso comércio exterior, dos monopólios industriais e de distribuição, é uma tarefa já iniciada que devemos aprofundar.

Devemos fortalecer a área de propriedade social colocando a seu favor o poder do Estado traduzido em sua política econômica: as políticas creditícias, fiscal, monetária, de salários, científica e tecnológica, a política

> de comércio exterior, devem ficar subordinadas às necessidades de acumulação socialista, ou seja, aos interesses dos trabalhadores.
> Paralelamente, devemos ajudar na execução de sua contribuição aos pequenos e médios industriais, comerciantes e agricultores, que têm sido por muitos anos um estrato explorado pelos grandes monopólios. Nossa política econômica lhes garante um tratamento equitativo. Não haverá mais espoliação financeira, terminará a extorsão do grande comprador frente ao pequeno vendedor. As pequenas e médias indústrias terão um papel ativo na construção da nova economia. Inseridos em um aparato organizado mais racionalmente, e orientado a produzir para a maioria dos chilenos, apreciarão o respaldo da área social. *Os limites dos setores privado, misto e social serão estabelecidos com precisão* (Primer..., 1971, p. XIX e XXI).

A apresentação ao Congresso de um projeto de lei destinado a definir as três áreas de propriedade da economia, nos termos estabelecidos pelo programa da Unidade Popular, é em si mesma um feito político de grande importância.

O governo quer que sejam ditadas as normas jurídicas adequadas para a construção do socialismo. Estas linhas escritas ao correr das ideias pretendem contribuir para a discussão do problema em questão.

Na verdade, duvidamos de que as reflexões das pessoas comprometidas diretamente com as tarefas do governo possam chegar a ter caráter "científico", pelo menos no sentido tradicional do termo. A ação supera a teoria e muitas vezes restringe suas possibilidades. A experiência pessoal está carregada de anedotas, de pequenos episódios que têm, sem embargo, contituído a trama dos acontecimentos políticos. É fácil, então, perder-se no emaranhado dos acontecimentos sem adquirir a distância, a relativa objetividade, que toda análise científica pressupõe. Não obstante, pensamos que o esforço por refletir o vivido, na tentativa de superar os marcos das impressões subjetivas, pode ser útil para esclarecer o real sentido do que ocorre.

Por isso, nos atrevemos a propor estas reflexões, sendo os primeiros a advertir sobre as limitações que contêm.

Por que o governo apresentou o projeto da lei sobre as três áreas? Na realidade, qualquer ponto da trama que vai constituindo a história não serve para revelar sua lógica, assim como também apenas por meio de uma visão totalizante do processo é possível entender cada aspecto parcial. Há uma dialética do particular e do geral, do concreto e do abstrato.

Não se pode falar de um acontecimento político sem fazer referência a todo o processo histórico dentro do qual aquele se localiza e adquire sua significação própria.

A vontade política de superar o subdesenvolvimento, com todo o conteúdo que as ciências sociais lhe atribuem, e iniciar no Chile a construção do socialismo, é o eixo que articula e justifica toda a ação do governo. Esta vontade configura em suas características essenciais a "via chilena", a experiência da Unidade Popular, e se conecta com a tradição da luta do povo. É o corolário de muitos anos de esforço e combate, de muito cuidado e trabalho, do sangue derramado... Não é em vão que se está organizando e fortalecendo um movimento popular cada vez mais consciente de seu papel histórico.

Neste contexto geral há que entender a *necessidade histórica* de que o processo revolucionário *se conduza dentro dos marcos legais*, que, em definitivo, serão transformados substancialmente. Em outra oportunidade analisamos o tema da legalidade dentro do processo revolucionário, em seu duplo caráter de instrumento de transformação e de obstáculo e freio à ação do governo (Viera-Gallo, 1971). Importa, sem embargo, insistir na importância crucial – ainda que não definitiva, pois jamais o direito tem a última palavra na história – que tem neste momento o sistema jurídico-institucional, enquanto reflete e expressa, com certa autonomia própria que lhe vem da inércia das estruturas e das ideologias, com a flexibilidade necessária para permitir a modificação do significado de suas normas, o conflito de classes que subjaz sempre ao debate político (Basso, 1971). A legalidade não tem importância em si, senão em função da luta política que a gera, a mantém, lhe dá vida e a transforma.

O dilema chileno *atual* é o seguinte: ou se constrói o socialismo dentro dos marcos legais existentes ou não se constrói. Isto não implica nenhuma posição "fetichista" frente ao direito, senão a aceitação da realidade política nacional. Sobre o tema da legalidade ou da ilegalidade a posição mais acertada nos parece ser a de György Lukács, contida em um trabalho de seu livro *História e consciência de classe*; posição que tem sido permanentemente reiterada e sustentada dentro da tradição marxista mundial. Para isso, o governo se constitui e se exerce dentro do respeito ao ordenamento jurídico, sem que isto signifique nem sequer a sombra de uma claudicação na vontade revolucionária que o anima.

Para cumprir o programa do governo, a Unidade Popular utilizou grande parte da legislação vigente: a lei de reforma agrária para aprofundar e dar outro sentido ao processo de transformação do campo; a legislação que estabelece diversas normas sobre a intervenção e controle do processo produtivo e de distribuição, provenientes do primeiro governo socialista, para ir retificando abusos na economia, e, em geral, o direito privado, que permite ao Estado atuar como particular sem exercer as potestades públicas, para ir adquirindo ações nas principais atividades monopólicas ou estratégicas, seguindo os princípios da

autonomia da vontade e de que no direito privado se pode fazer tudo o que não está expressamente proibido.

Dentro deste contexto jurídico, o Governo está definindo, de acordo com os acontecimentos, as três áreas da propriedade que estabelece o programa. Estatizou os bancos privados; interveio, expropriou ou requisitou algumas indústrias chaves; foi exitoso na luta por fazer desaparecer o latifúndio; estabeleceu numerosos convênios de produção e constituiu diversas sociedades mistas, e deu assistência creditícia e financeira à pequena e média empresa. Na prática, pois, durante o tempo transcorrido, se foram configurando as áreas, dentro da lei vigente, percorrendo uma experiência rica em ensinamentos. A tudo isso há que somar a medida mais transcendente desse período: a reforma constitucional que nacionalizou a Grande Mineração e, especialmente, a do cobre.

A ação descrita foi enquadrada, ademais, dentro de uma política econômica destinada fundamentalmente a produzir as transformações necessárias para reativar o processo econômico. As metas específicas, tais como aumento da produção mediante o pleno emprego da capacidade industrial instalada, diminuição da desocupação, redistribuição da renda, apropriação por parte do Estado do excedente econômico e de seu aproveitamento racional, término do processo inflacionário, mudança qualitativa na estrutura da oferta de bens e serviços, somente foram possíveis de ser alcançadas porque, na prática, operou-se baseando-se nas três áreas da economia, com o propósito de ampliar a área social. Em sua exposição sobre a política econômica do governo e do estado quanto à fazenda pública, o ministro Zorrilla, a 27 de novembro de 1970, fez ressaltar a importância que teve e tem a delimitação das três áreas para o êxito do plano 1971. Com efeito afirmava:

> A política econômica do Governo da Unidade Popular, em suas linhas fundamentais, tem como objetivo central "substituir a atual estrutura econômica, terminando com o poder do capital monopolista nacional e estrangeiro e do latifúndio, para iniciar a construção do socialismo".
> Para alcançar estes objetivos, o Governo iniciará, desde já, o desenvolvimento de três grandes áreas de propriedade: social, mista e privada. A área social será a dominante e estará formada pelas atuais empresas estatais, mais as que criem no futuro e as que se expropriem, especialmente nos setores de nossas riquezas básicas, os grandes monopólios nacionais e estrangeiros, os bancos, o comércio exterior e todas aquelas atividades estratégicas para o desenvolvimento nacional. A área mista será aquela constituída pelas empresas que combinam os capitais privados e estatais e cuja administração e gestão se realiza conjuntamente. Terá existência, principalmente, nos setores da indústria, pesca, mineração e comércio. Na área privada, permanecerá a maior parte das empresas

> existentes constituídas sob a forma de sociedades anônimas, comunidades e estabelecimentos de propriedade individual (Dirección..., 1970, p. 7).

Durante o tempo transcorrido, apresentaram-se numerosas dificuldades políticas, promovidas pelos setores que veem afetados seus interesses pela política do Governo, destinadas a questionar a legalidade das medidas adotadas neste campo e, consequentemente, sua legitimidade. A título de exemplo, podemos pontuar o relatório da comissão investigadora da Câmara de Deputados sobre a compra de ações bancárias por parte do Governo, no qual houve um total acordo da oposição e no qual o deputado Alessandri impôs seus desígnios. Posteriormente, recorreu-se à Comissão Antimonopólio para que anulasse as transferências das ações em questão. O fiscal da referida comissão emitiu uma decisão favorável à posição dos requerentes. Posteriormente, houve um relatório favorável à posição do Governo emanada da Controladoria Geral da República e outro do Conselho de Defesa do Estado, tudo o que, somado à contestação que fez em sua oportunidade a Corporação de Fomento, fez fracassar a tentativa reacionária. (Este é o debate legalista que tanto assombrava o companheiro Debray!). Cabe também recordar os problemas que houve com a Controladoria quando este organismo negou-se a tomar ciência de certos decretos ou não seguiu certas resoluções administrativas, que tendiam a intervir ou requisitar indústrias. Ao nosso ver, a Controladoria extrapolou em suas atribuições ao entrar no julgamento dos feitos que serviram de antecedentes a esses atos administrativos, matéria que, por sua natureza, escapa de sua competência. Sem embargo, o Governo teve que emitir decretos de insistência, como no caso das empresas têxteis, para fazer valer seu entendimento.

Na última tentativa da oposição de frear a ação do Governo nesta matéria básica, apresentou a acusação constitucional contra o Ministro Vuskovic, que fracassou devido à abstenção da Democracia Cristã.

O exposto configura um *relativo* esgotamento das condições políticas que permitiram o Governo agir. Os afetados têm reagido. E o fizeram em nome da Constituição e da lei. Daí a necessidade de contar com *disposições jurídicas claras* que permitam ao Governo, uma vez nacionalizado o cobre, constituir com o vigor e a rapidez necessários a área de propriedade social, sem abandonar, por certo, a utilização parcial dos métodos até agora empregados. Ademais, em uma próxima etapa, será necessário regulamentar legalmente o funcionamento, organização, representação e defesa jurídica e fiscalização das empresas que constituem tal área.

Cabe aqui também recordar a petição pública e reiterada das organizações empresariais para que se fixem o que elas chamam de "as regras do jogo". Não devemos esquecer que a frente político-social da Unidade Popular exige uma clara

e nítida distinção dentro do setor industrial e empresarial em geral: por uma parte, o setor monopólico e estratégico que se pretende eliminar e, por outra, os milhares de pequenos e médios empresários cujos interesses a Unidade Popular quer e deve preservar. "A unidade das forças populares e *o bom sentido dos setores médios* nos dão a superioridade indispensável para que minoria privilegiada não recorra facilmente à violência" (Primer..., 1971, p. XIV).

Os acontecimentos gerados pelo próprio Governo o levaram, pois, a apresentar ao Congresso Nacional o projeto de lei que delimita as áreas da economia. Tal projeto busca dois objetivos muito claros e alinhados, que expressam os interesses dos setores que compõem a Unidade Popular: a) obter os mecanismos jurídicos mais eficientes possíveis para constituir e regulamentar a área de propriedade social, e b) dar garantia legal e, inclusive, constitucional a mais de 30.000 empresários de que não serão nacionalizadas nem expropriadas suas empresas. É por isso que, por exemplo, a Associação Nacional de Pequenos Industriais apoiou o projeto, tal como o fez, por certo, a Central Única de Trabalhadores. A contradição entre o capital monopólico e o resto do setor industrial é mais profunda e relevante neste momento que a que pode existir dentro da pequena e média empresa entre capital e trabalho. É preciso entender claramente este ponto, pois é a chave da política que sustenta o atual Governo.

O projeto, ademais, concreta nos feitos aquela advertência que Allende fizera ao inaugurar a legislatura extraordinária do Congresso, no último dia 21 de maio:

> Nosso sistema legal deve ser modificado. Daí a grande responsabilidade das Câmaras no presente momento: contribuir para que não se bloqueie a transformação de nosso sistema jurídico. Do realismo do Congresso depende, em grande medida, que à legalidade capitalista suceda a legalidade socialista conforme as transformações socioeconômicas que estamos implantando, sem que uma fratura violenta da juridicidade abra as portas a arbitrariedades e excessos que, responsavelmente, queremos evitar (Primer..., 1971, p. XI).

O realismo do Congresso está posto à prova.

Quiçá nunca antes como agora um projeto de lei havia polarizado tão claramente os setores em luta; quiçá nunca como agora o debate parlamentar, que se dá dentro de um contexto de ampla discussão social e política, que influi na posição dos congressistas, havia retratado tão claramente a luta de classes. Talvez o único caso análogo tenha sido o da discussão da lei da Reforma Agrária e a consequente reforma constitucional à garantia do direito de propriedade. Porém, agora toca-se, de forma clara e a fundo, o núcleo central do capitalismo nacional.

Apenas o envio do projeto, em comento, constituiu, pois, um feito político de primeira magnitude, que marcará a história deste Governo. A sorte do que ocorrer terá também influência decisiva nos dias que virão[1].

No início de novembro, no momento da escrita destas linhas, tudo está suspenso. Ainda não se sabe se a Câmara de Deputados aprovará a ideia de legislar. Se isso ocorrer, o caminho está aberto, apesar dos tropeços parlamentares, já que o Presidente, enquanto poder co-legislador, possui numerosos mecanismos para fazer prevalecer seu entendimento; porém se, pelo contrário, a Câmara rechaça a ideia de legislar, haver-se-á produzido, então, um grave conflito político-institucional.

Nada podemos adiantar, salvo a convicção de que qualquer que seja a alternativa, o movimento popular sairá triunfante.

Referências

BASSO, Lelio. La utilización de la legalidad para la transición al socialismo. *Simposium CEREN-CESO*, octubre 1971. [Encontrado em: https://socialismo-chileno.org/PS/apsjb/1972/VV.AA.%20(CESO-CEREN)%20-%20Transición%20al%20Socialismo%20y%20Experiencia%20Chilena.pdf].

DIRECCIÓN de Presupuestos, folleto nº. 118, 1970.

PRIMER Mensaje del Presidente Allende ante el Congreso Pleno, 1971. [Encontrado em: https://www.socialismo-chileno.org/PS/sag/mensajes/Mensaje_1971.pdf].

VIERA-GALLO, José Antonio. Derecho y Socialismo. *Revista Mensaje*, n. 200, p. 281-289, jul. 1971.

[1] Expressamente não quisemos fazer referência ao projeto de Reforma Constitucional, que sobre a matéria apresentaram os senadores Fuentealba e Hamilton, já que a maioria de suas disposições são tão abertamente contrárias ao entendimento do Governo, que seguramente não chegarão a prosperar. O veto presidencial conta com mais do que o terço necessário para que não se tenha lei sobre o ponto observado pelo Presidente. Não obstante, as vicissitudes parlamentares de dito projeto terão influência inegável na tramitação da iniciativa governamental.

Sobre o autor e o tradutor

José Antonio Viera-Gallo
Bacharel em Ciências Jurídicas e advogado pela Pontifícia Universidade Católica do Chile. Também estudou Ciências Políticas no Instituto Latino-Americano de Doutrina e Estudos Sociais, ILADES. Possui uma longa trajetória no serviço público, como Subsecretário de Justiça no governo de Salvador Allende; foi deputado em dois períodos; senador; Ministro da Secretaria Geral da Presidência, e Ministro do Tribunal Constitucional. Também foi embaixador do Chile na Argentina (2015-2018). Além disso, trabalhou como pesquisador associado no Centro de Políticas Públicas da Pontifícia Universidade Católica do Chile; membro do conselho de administração do Chile Transparente e seu presidente em duas ocasiões, e professor da Faculdade de Direito da Universidade do Chile e da Universidade Alberto Hurtado.

[Biografia retirada da página *Embajada de Chile en Argentina*: https://www.chile.gob.cl/argentina/sobre-la-embajada/quienes-somos/embajador/embajador-0]

Leonardo Evaristo Teixeira (tradutor)
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa “Direitos Humanos e Movimentos Sociais” da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Nota do tradutor
Tradução de VIERA-GALLO, José Antonio. Sobre la legislación que define las tres áreas de la economía. *Cuadernos de la Realidad Nacional* (Centro de Estudios de la Realidad Nacional de la Universidad Católica de Chile), Santiago de Chile, n. 11, p. 193-198, ene. 1972.
Ainda, a revisão técnica da tradução foi realizada por Ricardo Prestes Pazello.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57149

palavras andantes

A reforma agrária na América Latina: comentário à intervenção de Michel Gutelman

La reforma agraria en América Latina: comentario a la intervención de Michel Gutelman

Agrarian reform in Latin America: commentary on Michel Gutelman's speech

Ruy Mauro Marini (1932-1997)[1]
[1] Universidad de Chile, Centro de Estudios Socioeconómicos, Santigo, Chile.

Ricardo Prestes Pazello (tradução)[2]
[2] Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: ricardo2p@yahoo.com.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-9961-0583.

Submetido em 07/02/2025
Aceito em 17/02/2025

Como citar este trabalho
MARINI, Ruy Mauro. A reforma agrária na América Latina: comentário à intervenção de Michel Gutelman. Tradução de Ricardo Prestes Pazello. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 813-821, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A reforma agrária na América Latina: comentário à intervenção de Michel Gutelman

Resumo
Trata-se da intervenção realizada por Ruy Mauro Marini, após conferência do investigador francês Michel Gutelman, professor da Universidade de Paris e pesquisador da situação agrária latino-americana, refutando sua tese segundo a qual toda reforma agrária é medida essencialmente burguesa. O debate ocorreu durante o simpósio "Transição ao socialismo e experiência chilena", de outubro de 1971, em Santiago, que contou com debates sobre a reforma agrária e foi organizado pelo Centro de Estudos da Realidade Nacional (CEREN), da Universidade Católica do Chile, e pelo Centro de Estudos Socioeconômicos (CESO), da Universidade do Chile.
Palavras-chave
Reforma agrária. Chile. Luta de classes.

Resumen
Esta es la intervención que realizó Ruy Mauro Marini, luego de una conferencia del investigador francés Michel Gutelman, profesor de la Universidad de París e investigador de la situación agraria latinoamericana, refutando su tesis según la cual toda reforma agraria es una medida esencialmente burguesa. El debate tuvo lugar durante el simposio "La transición al socialismo y experiencia chilena", en octubre de 1971, en Santiago, que incluyó debates sobre la reforma agraria y fue organizado por el Centro de Estudios de la Realidad Nacional (CEREN), de la Universidad Católica de Chile, y por el Centro de Estudios Socioeconómicos (CESO), de la Universidad de Chile.
Palabras-clave
Reforma agraria. Chile. Lucha de clases.

Abstract
This is the intervention made by Ruy Mauro Marini, after a conference by the French researcher Michel Gutelman, professor at the University of Paris and researcher on the Latin American agrarian situation, refuting his thesis according to which all agrarian reform is an essentially bourgeois measure. The debate took place during the symposium "Transition to socialism and the Chilean experience", held in October 1971, in Santiago, which included debates on agrarian reform and was organized by the Center for Studies of National Reality (CEREN), of the Catholic University of Chile, and the Center for Socioeconomic Studies (CESO), of the University of Chile.
Keywords
Agrarian Reform. Chile. Class Struggle.

* * *

Em sua conferência sobre "Reforma agrária e desenvolvimento do capitalismo", Michel Gutelman [1972] sugeriu um conjunto de teses, que me cabe comentar. De fato, meus pontos de vista sobre o tema amadureceram na discussão que, posteriormente à conferência de Gutelman, mantive com André Gunder Frank. Estas notas representam, pois, em uma ampla medida, um trabalho conjunto.

A conferência de Gutelman, ou pelo menos os seus pontos que pretendo enfocar, pode resumir-se assim: à luz da oposição que se gera entre a classe de proprietários de terras e a burguesia pela repartição da mais-valia, Gutelman analisou o que lhe parecem ser as razões fundamentais que se encontram na raiz das reformas agrárias latino-americanas, razões que para ele derivam primariamente da mencionada oposição. A reforma agrária latino-americana lhe aparece, pois:

a) como uma conveniência da burguesia, assim como das demais classes ou frações de classes (à exceção, naturalmente, da classe de proprietários de terras) na sociedade burguesa;

b) como uma iniciativa adotada pela burguesia, sobretudo nos momentos em que é politicamente forte;

c) como tendendo a adotar, como forma ideal, a estatização da terra, dado o caráter parasitário da classe proprietária de terras. Gutelman foi mais longe ainda ao afirmar que toda reforma agrária é em si mesma capitalista ou, pelo menos, contribui para o desenvolvimento do capitalismo. Apesar disso, por razões políticas principalmente (aliança operário-camponesa) mas também econômicas (desenvolvimento das forças produtivas) os revolucionários socialistas devem tomar a reforma agrária como bandeira.

Sobre estes pontos, parece-me necessário considerar o seguinte:

1. Primeiramente, uma questão de método. O passo da análise teórica pura, ou seja, da abstração à análise concreta não conduz a resultados válidos se o concreto não é tomado como realidade histórica. A teoria marxista da renda da terra revela a articulação íntima desta forma de renda e o lucro desde o ponto de vista do modo de produção capitalista puro. Porém nas formações históricas capitalistas, a articulação existente entre a grande propriedade da terra e a propriedade capitalista reveste-se de uma conotação específica, que não se descobre por mera dedução. Eis por que dita teoria (e a análise de Gutelman é uma prova disto) não explica as relações concretas entre burguesia e proprietários de terra em nenhum país capitalista.

2. Sublinhando o caráter parasitário e, desde o ponto de vista da acumulação, inútil para o modo de produção capitalista, Gutelman deriva daí que, economicamente, a burguesia tem interesse em suprimir o proprietário de terra (o que o levará a considerar a estatização da terra como a reforma burguesa por excelência). Trata-se de uma simplificação e, pois, de una meia verdade. Marx considerava a classe proprietária de terra como uma classe fundamental na sociedade burguesa, ao lado e ao nível (em importância) da burguesia e do próprio proletariado. "Os proprietários de mera força de trabalho, os proprietários de capital e os proprietários fundiários, que têm no salário, no lucro e na renda da terra suas respectivas fontes de rendimento, isto é, os assalariados, os capitalistas e os proprietários fundiários, formam as três grandes classes da sociedade moderna, fundada no modo de produção capitalista" (Marx, 1968, p. 1484 [Marx, 2017, p. 947]). Nesta perspectiva, a classe proprietária de terras, sem deixar nem muito menos de ser uma classe parasitária, é um elemento fundamental na sociedade burguesa.

3. Seu caráter fundamental vem de que a propriedade privada do solo tende naturalmente a adotar, no modo de produção capitalista, a forma da grande propriedade. "A essa tendência (a separação entre o trabalho e os meios de produção – RMM), corresponde, por sua vez, a autonomização da propriedade fundiária em relação ao capital e ao trabalho ou a transformação de toda propriedade da terra em propriedade fundiária correspondente ao modo de produção capitalista" (Marx, 1968, p. 1484 [Marx, 2017, p. 947]). Isto se deve à necessidade de separar o produtor imediato dos meios de produção, vale dizer, convertê-lo em proletário e impedir qualquer possibilidade de apropriação da terra pelo trabalhador. Portanto, teve que expropriar os agricultores, abrindo espaço para a conversão da economia mercantil simples em economia mercantil capitalista. Marx analisa como isto se deu na Inglaterra, a partir de finais do século XV, no capítulo de *O capital* dedicado à acumulação primitiva.

4. O desenvolvimento do capitalismo na Europa confirma esta ideia de que não há uma real contradição entre proprietários de terra e capitalistas. Somente a França levou a cabo uma verdadeira reforma agrária, mas não foi a burguesia quem a fez, mas sim o campesinato, apoiado pela pequena burguesia urbana e pelo proletariado revolucionário da época. É conhecido o juízo de Poulantzas no sentido de que isto, mais que favorecer, limitou o desenvolvimento do capitalismo francês. Na Alemanha, na Inglaterra e nos demais países, o capitalismo se fez sem reforma agrária; mesmo o conflito inglês da lei de cereais no início do século XIX (que não implicou mudanças na estrutura da propriedade rural) não pode ser entendido se não se toma em conta a questão do mercado mundial, e nem tanto do

mercado interno. Vê-se, assim, que a estatização da terra não é desejável nem se levou a cabo na sociedade burguesa (a reforma francesa se baseia em distribuição), como pretende Gutelman.

5. O que foi dito não retira nenhuma validade da elaboração de Lênin sobre a estatização ou nacionalização da terra, como condição ideal para o desenvolvimento do capitalismo. Porém, há que se ter em conta que Lênin o faz no marco de una concepção de revolução democrático-burguesa, a ser levada a cabo não pela burguesia mas pelo proletariado e pelo campesinato. "O caminho reformista de criação de uma Rússia burguesa-junker pressupõe necessariamente a manutenção das bases do antigo regime de propriedade da terra e sua adaptação, lenta e dolorosa para as massas populares, ao capitalismo. O caminho revolucionário de liquidação efetiva do antigo regime exige de forma indefectível, como sua base econômica, a destruição de todas as velhas formas de propriedade da terra e de todas as velhas instituições políticas da Rússia. A experiência do primeiro período da revolução russa demonstrou definitivamente que esta revolução pode triunfar unicamente como revolução agrária camponesa, e que esta última não pode cumprir inteiramente sua missão histórica sem nacionalizar a terra" (Lenin, s. d., p. 225 [Lênin, 2025]). É por isso que propor a supressão da classe proprietária de terra era não só possível, mas necessário, no sentido de fazer da reforma agrária uma medida revolucionária (relação com a consigna leninista de 1905 "ditadura democrática revolucionária de operários e camponesas", que em 1917 mudará mais na forma e no grau que no conteúdo. Importância das relações operário-camponesas na Revolução Russa).

6. A formação da propriedade da terra na América Latina não escapa à regra geral. Foi a necessidade de expropriar a população indígena e convertê-la em mão de obra para a mineração e para a agricultura, ou de manter a população local sem possibilidade de apropriar-se de meios de produção, o que produziu desde o começo a concentração territorial da propriedade. Na maioria dos casos, e em virtude da grande disponibilidade de terras, a concentração da propriedade territorial teve de se complementar com a escravidão mais ou menos aberta (cf. Marx [1963; 2014], "[Cap. 25] A teoria da [moderna] colonização").

7. A burguesia industrial da América Latina se formou sob o signo do monopólio da terra e em estreita conexão com ele. A dependência da indústria frente ao latifúndio se expressou em três esferas: mercado, capital e mão de obra. Mercado: desde antes da industrialização substitutiva de importações (posterior à primeira guerra mundial, como processo global), mas sobretudo quando essa industrialização teve lugar, coube à classe proprietária de terras, que concentrava o grosso dos rendimentos, proporcionar demanda à produção industrial. Capital:

através do sistema financeiro, os rendimentos excedentes do latifúndio alimentaram o investimento industrial (sem insistir no fato de que, em certas condições, se deu um processo inverso, isto é, de deslocamento de capitais desde a indústria até o campo). Finalmente, mão de obra: impedindo que a população agrícola crescente encontrasse emprego no agro, o latifúndio provocou as migrações rurais e supriu a indústria de força de trabalho abundante e barata; reside aqui um fator determinante para os baixos salários urbanos e para a concentração de renda em favor dos capitalistas, que acabaria por tornar inútil a reforma agrária, desde o ponto de vista de criação do mercado interno. Tudo isso, que expressava uma complementaridade de interesses entre a burguesia e os proprietários de terra, e não uma contradição de fundo, teve como resultado a participação conjunta das duas classes no poder político.

8. É por isso que as reformas agrárias somente foram empreendidas na América Latina, até a década de 1950, quando a pressão do camponês sobre a terra não pôde ser desviada para a cidade. Tal foi o caso do México, em 1910, depois de o porfiriato ter liquidado a comunidade indígena, sem abrir possibilidades de absorção à população camponesa assim "liberada"; tal foi também o caso da Guatemala e da Bolívia, no início dos anos 50. As reformas agrárias que se realizam na década de 1960 (principalmente Peru e Chile) e as que se anunciam (Venezuela) obedecem, além do mais, ao caráter que tomou a industrialização, já que esta, baseando-se cada vez em mais tecnologia poupadora de mão de obra, não permite que as migrações rurais resultem em outra coisa senão nas aglomerações urbanas das "barriadas" y "poblaciones" ["favelas"]. Não se deveria excluir tampouco a influência da ideologia reformista da Aliança para o Progresso, com seu propósito aristotélico de fomentar o desenvolvimento de uma classe média rural como fator de estabilização social. Só secundariamente as necessidades de ampliação do mercado interno para uma indústria débil (Peru, Chile) e mesmo estancada (Chile), explicam essas reformas, mas em grau muito menor que a luta de classes nesses países.

9. As reformas agrárias nasceram, pois, sempre da dinâmica das classes exploradas. Por outra parte, não são as burguesias fortes as que fazem a reforma agrária, mas as burguesias débeis, incapazes de resistir à pressão (Chile) e inclusive contra a velha oligarquia (México). Não é tampouco quando se rompe o bloco dominante burguesia-proprietários de terra que se propõem as reformas agrárias; isto se faz antes de que este bloco exista (dado o caráter demasiado incipiente da burguesia industrial e sua posição política subordinada, como no México de 1910, Guatemala e Bolívia), ou no momento em que as classes possuidoras se juntam para enfrentar o proletariado (Chile). O caso do Peru é particular: ali não é a

burguesia industrial quem toma a iniciativa da reforma, mas sim a pequena burguesia representada pelo exército, e depois de que as lutas camponesas fizeram tremer as velhas estruturas do país. Ao contrário, nos países onde a burguesia é forte, como Argentina e Brasil, ela se fez forte sem a reforma agrária e se opõe hoje terminantemente a esta. Deu-se, inclusive, o caso do México, onde o fortalecimento da burguesia acarretou não o aprofundamento da reforma, mas sim a contrarreforma. Isto se deve às características da industrialização latino-americana, que divorcia a estrutura produtiva das necessidades de consumo das grandes massas e faz destas inúteis desde o ponto de vista de criação de demanda; isso conduz a que o problema do mercado interno assuma, no capitalismo latino-americano, um caráter muito especial, que não podemos analisar aqui, sem nos desviar do tema.

10. Nesta perspectiva, as teses do Che (que Gutelman põe em tela de juízo) são mais válidas que nunca. Não é das burguesias latino-americanas que virá a redenção das massas miseráveis e espoliadas do campo, mas dessas mesmas massas, lutando sob a liderança do proletariado. Essa redenção passa necessariamente por uma reforma agrária radical, que liquide um dos pilares da dominação latifundiário-burguesa – o monopólio privado da terra – e encaminhe simultaneamente, como se fez em Cuba, a socialização da agricultura. Criam-se, assim, as condições para um maior desenvolvimento das forças produtivas, condição necessária, porém não suficiente, do socialismo; mas, na medida em que só se pode fazer pela ação das massas revolucionárias, uma tal reforma agrária assenta também as premissas para a segunda condição básica do socialismo, a constituição de um autêntico poder operário-camponês.

Resumindo:

a) As contradições entre a classe proprietária de terras e a burguesia não excluem o fato de que a grande propriedade da terra não só pode coexistir com o capitalismo, como – ainda mais – é a forma natural da propriedade privada do solo na sociedade capitalista;

b) A nacionalização ou estatização da terra, que é a medida democrático-burguesa mais avançada, não pode ser efetuada pela burguesia, mas sim pelo campesinato e pelo proletariado revolucionários;

c) As reformas agrárias da América Latina não se fizeram por iniciativa da burguesia, nem refletiram primariamente uma contradição importante entre esta e os proprietários de terras, mas foram fruto das lutas de massas, camponesas e/ou operárias;

d) O caráter democrático-burguês ou socialista de uma reforma agrária não reside na reforma em si, mas é resultado da forma como se faz e da classe que a realiza; é evidente que se esta classe é o proletariado revolucionário, a reforma agrária vai mais além de a estatização e se orienta para a socialização das relações de produção.

Referências

GUTELMAN, Michel. Reforma agraria y desarrollo del capitalismo. In: BASSO, Lelio; y otros. *Transición al socialismo y experiencia chilena*. Santiago, Chile: CESO-CEREN, Editorial PLA, 1972, p. 133-141.

LENIN. *El programa agrario de la socialdemocracia en la primera revolución rusa de 1905-1907*. Moscú: Progreso, s. d. [LÊNIN. Do livro *O Programa agrário da social-democracia na primeira revolução russa de 1905/1907*: conclusão. Tradução de Renato Guimarães, Fausto Cupertino Regina Maria Mello e Helga Hoffman. In: Marxists.org. Disponível em: < https://www.marxists.org/portugues/lenin/1907/12/40.htm >. Acesso em: 7 de fevereiro de 2025.]

MARINI, Ruy Mauro. La reforma agraria en América Latina: comentario a la intervención de Michel Gutelman. In: BASSO, Lelio; y otros. *Transición al socialismo y experiencia chilena*. Santiago, Chile: CESO-CEREN, Editorial PLA, 1972, p. 143-147.

MARX, Karl. Le Capital, I. Trad. par Joseph Roy; rev. par Maximilien Rubel. In: MARX, Karl. *Oeuvres*: économie. Trad. de l'allemand par Louis Évrard, Michel Jacob, Jean Malaquais, Claude Orsoni, Maximilien Rubel et Suzanne Voute. Édition de Maximilien Rubel. Préface de François Perroux. Paris: Gallimard (Bibliothèque de La Pléiade), t. I, I, 1963. [MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política – O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. 2 reimp. São Paulo: Boitempo, livro I, 2014.]

MARX, Karl. Le capital, III. Trad. par Michel Jacob, Maximilien Rubel e Suzanne Voute In: MARX, Karl. *Oeuvres*: économie (suite). Trad. de l'allemand par Louis Évrard, Michel Jacob, Jean Malaquais, Claude Orsoni, Maximilien Rubel et Suzanne Voute. Édition de Maximilien Rubel. Paris: Gallimard (Bibliothèque de La Pléiade), t. I, II, 1968. [MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política – O processo global da produção capitalista. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, livro III, 2017.]

Sobre o autor e o tradutor

Ruy Mauro Marini
Ruy Mauro Marini (1932-1997) foi intelectual do pensamento crítico brasileiro. Cientista social e militante de esquerda, exilou-se no Chile e no México durante a ditadura de 1964, tendo sido professor na Universidade do Chile e na Universidade Nacional Autônoma do México. Tornou-se um dos expoentes da teoria que elaborou uma crítica marxista à dependência, tendo publicado inúmeros livros, como *Subdesenvolvimento e revolução* (1969) e *Dialética da dependência* (1973).

Ricardo Prestes Pazello (tradutor)
Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Tecnologia e Sociedade da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Líder do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC/UFPR). Pesquisador do Grupo Temático de Direito e Marxismo do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Coordenador do projeto de extensão/comunicação popular Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular - MAJUP Isabel da Silva, integrante do coletivo Planejamento Territorial e Assessoria Popular (PLANTEAR), da UFPR.

Nota
Tradução do texto originalmente publicado em MARINI, Ruy Mauro. La reforma agraria en América Latina: comentario a la intervención de Michel Gutelman. In: BASSO, Lelio; y otros. *Transición al socialismo y experiencia chilena*. Santiago, Chile: CESO-CEREN, Editorial PLA, 1972, p. 143-147. Trata-se da intervenção realizada por Ruy Mauro Marini, após conferência do investigador francês Michel Gutelman, professor da Universidade de Paris e pesquisador da situação agrária latino-americana, refutando sua tese segundo a qual toda reforma agrária é medida essencialmente burguesa. O debate ocorreu durante o simpósio "Transição ao socialismo e experiência chilena", de outubro de 1971, em Santiago, que contou com debates sobre a reforma agrária e foi organizado pelo Centro de Estudos da Realidade Nacional (CEREN), da Universidade Católica do Chile, e pelo Centro de Estudos Socioeconômicos (CESO), da Universidade do Chile.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57144

palavras andantes

Agruras e desventuras do liberalismo: ou o E.T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca)

Agruras y desventuras del liberalismo

The Hardships and Misadventures of Liberalism

Thomaz Miguel Pressburger (1934-2008)[1]
[1] Comissão Pastoral da Terra, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

Submetido em 06/02/2025
Aceito em 11/02/2025

Como citar este trabalho
PRESSBURGER, Thomaz Miguel. Agruras e desventuras do liberalismo: ou o E.T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 823-836, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Agruras e desventuras do liberalismo: ou o E.T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca)

Resumo
O artigo "Agruras e desventuras do liberalismo", de Miguel Pressburger, discute as contradições do liberalismo no contexto brasileiro, especialmente em relação à Reforma Agrária e ao Estatuto da Terra (E.T.). A análise aborda as limitações do E.T. como instrumento jurídico e os desafios de sua aplicação, destacando as condições estruturais que perpetuam as desigualdades no campo. O autor critica o caráter circular dos debates liberais, que ignoram as dinâmicas históricas e sociais da luta pela terra, propondo uma reflexão crítica sobre o papel do direito como mecanismo de reprodução das relações de produção dominantes. O texto conclui pela necessidade de superar a visão legalista estática em favor de uma perspectiva histórica e dinâmica que considere a luta popular como central para transformações estruturais.
Palavras-chave
Liberalismo. Reforma Agrária. Estatuto da Terra. Direito. Luta Popular.

Resumen
El artículo "Agruras y desventuras del liberalismo", de Miguel Pressburger, analiza las contradicciones del liberalismo en el contexto brasileño, especialmente en relación con la Reforma Agraria y el Estatuto de la Tierra (E.T.). El análisis aborda las limitaciones del E.T. como instrumento jurídico y los desafíos de su implementación, destacando las condiciones estructurales que perpetúan las desigualdades en el campo. El autor critica el carácter circular de los debates liberales, que ignoran las dinámicas históricas y sociales de la lucha por la tierra, proponiendo una reflexión crítica sobre el papel del derecho como mecanismo de reproducción de las relaciones de producción dominantes. El texto concluye con la necesidad de superar la visión legalista estática en favor de un enfoque histórico y dinámico que considere la lucha popular como central para las transformaciones estructurales.
Palabras-clave
Liberalismo. Reforma Agraria. Estatuto de la Tierra. Derecho. Lucha Popular.

Abstract
The Miguel Pressburger's article "The Hardships and Misadventures of Liberalism" discusses the contradictions of liberalism in the Brazilian context, especially concerning Agrarian Reform and the Land Statute (E.T., in portuguese). The analysis addresses the limitations of the E.T. as a legal instrument and the challenges of its implementation, highlighting the structural conditions that perpetuate inequalities in rural areas. The author critiques the circular nature of liberal debates, which overlook the historical and social dynamics of the struggle for land, proposing a critical reflection on the role of Law as a mechanism for reproducing dominant production relations. The text concludes by emphasizing the need to overcome a static legalistic view in favor of a historical and dynamic approach that considers popular struggle as central to structural transformations.
Keywords
Liberalism. Agrarian Reform. Land Statute. Law. Popular Struggle.

> *Um liberal, entre nós, está sempre pronto a se refugiar na fortaleza conservadora, quando em risco os privilégios de uma classe* (Raymundo Faoro).
>
> *No Brasil não existe nada mais parecido com um conservador do que um liberal no poder* (Barão de Cotegipe, entre outros).

Em documento apresentado pela ABRA ao "Encontro Nacional, Pela Reforma Agrária", realizado na Câmara dos Deputados em Brasília, 12 de fevereiro de 1985, no item VIII se atribui ao Estatuto da Terra "duas décadas de virgindade".

A *Folha de São Paulo*, de 23 de fevereiro de 1985, publica artigo do professor José Gomes da Silva intitulado: "Estatuto da Terra - virgem e válido".

Não queremos discutir a integridade himenal de quem quer que seja (inda mais de um E.T.), por considerarmos a questão moral e não política, e portanto fora de nosso âmbito de interesses, além de extremado mau gosto.

Isto posto, apenas justificamos o subtítulo dessas. como se diz, mal traçadas linhas.

A questão fundiária ressurge com o merecido vigor nas preocupações da Nova República, que tem por data de nascimento 15 de março de 1985.

A partir da certeza da designação do dr. Neves pelo Colégio Eleitoral, componentes da chamada sociedade civil se debruçaram sobre o problema e, pronunciamentos, propostas, seminários, matérias jornalísticas, se sucederam criando aquele clima fértil de discussão onde a democracia tem condições de prosperar.

Mas desde as primeiras manifestações deste período, são elas calcadas sobre uma linha mestra: a aplicação do E.T. Ou mais explicitamente, "que se cumpram fiel e cabalmente todos os dispositivos contidos no Estatuto da Terra" (ANOTER, 1985), ou "a imediata aplicação do Estatuto da Terra" (PMDB, 1984), dentre outras tantas proposições semelhantes.

Em escritos e pronunciamentos, dezenas e talvez mesmo centenas de técnicos, professores, intelectuais do mais alto renome, a par de justificar esta proposta, resultaram em convencer igual número de sindicalistas, lideranças camponesas, agentes de pastoral. Verdade seja dita, muitos trabalhadores já anteriormente olhavam para o E.T. como uma lei que se tivesse sido aplicada já teria produzido grande parte da almejada Reforma Agrária.

Não pretendemos aqui analisar ou discutir o E.T., de resto já bastante esmiuçado em prós e contras. Nessa direção já caminharam bastante bem o "Cadernos de Estudos CPT n° 13 – Estatuto da Terra, a quem interessa?" e o artigo de Benedicto

Monteiro "Uso e Possibilidades da Legislação Agrária" publicado no n° 5/6 do *Boletim da ABRA*, para só mencionar pronunciamentos mais recentes.

Tentaremos nos esforçar na apreciação dos argumentos que insistem na aplicação do E.T. e não noutro caminho em direção à Reforma Agrária. Outro caminho que, por exemplo, está contido pensamento de Maria Conceição D'Inco (para ficarmos só no terreno dos intelectuais) em seu artigo "Estatuto da Terra: tático, mas superado":

> E, se é verdade que em tempos de transição ou de abertura política, a capacidade de resistir é preciosa e, consequentemente, a aplicação do Estatuto da Terra pode ser uma proposta política legítima, também é verdade que, sendo o objetivo a democratização, o momento é adequado para se ocupar da elaboração de um estatuto legal capaz de instrumentalizar a luta política pela resolução do problema fundiário, através da redefinição do uso da terra e do próprio significado da Reforma Agrária (D'Inco, 1985).

Antes de avançarmos, uma explicação para o título deste artigo. E, para essa finalidade, nada mais conciso que a "orelha" de Carlos Nelson Coutinho no "As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a Monarquia e a República" de Marco Aurélio Nogueira (1984):

> Obrigado a operar numa sociedade que se modernizou através da "via prussiana", de transformações "pelo alto" que fortaleceram o Estado e desorganizaram ou mutilaram a sociedade civil, o liberalismo brasileiro viu-se diante de dura opção. Para não restar condenado à impotência foi levado a conciliar com o "prussianismo" vigente: a deixar de lado suas propostas mais conseqüentes e a adotar posturas teóricas e atitudes práticas de marca claramente autoritária. Joaquim Nabuco, abolicionista extremado, tornou-se monarquista; Milton Campos, grande inimigo da ditadura semifascista do Estado Novo, coonestou com sua autoridade moral e implantação do regime mais autoritário e despótico da história brasileira.
>
> Mas estaremos diante de uma "desventura" sem remédio? Enquanto o liberalismo – por temor à "anarquia" que julga entrever nos movimentos que provêm "de baixo" (das classes subalternas) – continuar renunciando à tarefa de contribuir para a organização de uma sociedade civil pluralista, e, ao contrário, preferir conciliar com o autoritarismo do Estado forte, limitando-se a defender anódinas e graduais "reformas pelo alto", enquanto isso ocorrer, o ciclo de duas "desventuras" fatalmente se repetirá (Coutinho, 1984).

Vamos, agora, a alguns argumentos dos proponentes da aplicação do E.T. De um modo geral existem condições de se fazer um apanhado bastante aproximativo de tudo que tem sido escrito nesta linha. Utilizaremos também apontamentos feitos durante alguns Seminários, Simpósios, Conferências, Debates. A não ser no caso

de colocações já publicadas, não mencionaremos o nome do expositor a fim de evitar personalização e desnecessários debates na base do "não foi exatamente isso que eu disse".

1 A preexistência do dispositivo legal

A tese é na base de que já existe uma lei; que a discussão, elaboração e aprovação de outra irá demandar um tempo muito grande além do que, pela previsível composição do Congresso, nada indica que uma outra lei será melhor que o E.T. Talvez até pior.

Portanto, "é o Estatuto da Terra, instrumento legal para *iniciar* o processo de reformulação da estrutura fundiária do País" (exatamente assim em diversos documentos, inclusive no "Posição da FETAEMG [1985] sobre a atuação dos órgãos governamentais vinculados à questão da terra").

Ou então:

> o primeiro passo para a realização de uma Reforma Agrária ampla, massiva, imediata e com a participação dos trabalhadores é *a decisão política de considerar a Reforma Agrária um programa prioritário de Governo, a partir da aplicação do Estatuto da Terra e legislação pertinente* (CONTAG, 1985).

E ainda:

> O Estatuto da Terra (Lei 4.504 de 30/11/64) e toda a legislação complementar são instrumentos absolutamente válidos para a solução imediata dos mais graves problemas fundiários do País, capazes de garantir ações vigorosas e inadiáveis, visando programar o uso social e econômico da terra, a curto e médio prazos (Meirelles[1], 1985).

Portanto, essas e outras abalizadas vozes são uníssonas em que o E.T. possibilita o imediato desencadeamento do processo da Reforma Agrária.

São mesmo? Vejamos o que dizem e exigem. Logo após formularem sua primeira proposta (exceção feita a Meirelles e sua "turma", que modestamente não exigem mais nada):

- que se declare todo o território brasileiro como ÁREA PRIORITÁRIA PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA;
- que se dote o Fundo Nacional de Reforma Agrária de fundos necessários;
- que se estabeleça o módulo máximo;

[1] João Carlos de Souza Meirelles, presidente do Conselho Nacional de Pecuária de Corte.

- que seja revogada a proibição de desapropriação de empresas rurais;
- que se estabeleça a perda sumária da propriedade rural, pela não utilização de pelo menos 70% de sua terra agricultável;
- que seja proibida a destinação de terras à grandes empresas e grupos econômicos;
- que se empregue os Títulos da Dívida Agrária também para indenização das benfeitorias dos imóveis desapropriados;
- tornar todo o latifúndio desapropriável;
- revisão dos critérios de aplicação do Imposto Territorial Rural;
- aprimoramento dos conceitos contidos no Estatuto da Terra;
- etc., etc., etc., etc.

Ou seja, além da pura e simples aplicação do dispositivo "desencadeador" da Reforma Agrária, faz-se absolutamente imprescindível, SÉRIAS E SEVERAS MODIFICAÇÕES LEGAIS, que pelo simples enunciado de algumas delas já se clareia que afinal de contas o E.T. não é tão assim como parece, o detonador da Reforma Agrária (R.A.), e se nosso entendimento não está nublado, essas vozes, antes referidas, mais lutam pela aplicação exclusiva do E.T. do que por reformulações e novas produções legislativas.

2 Previsão de recursos

Os artigos 27 e 31 do E.T. criaram o Fundo Nacional de Reforma Agrária (F.N.R.A.), constituído, dentre outras verbas, por 3% da receita tributária da União. Esse Fundo, aparentemente, serviria para financiar as desapropriações, tanto no que se refere das benfeitorias pagas em dinheiro, quanto da terra, pagas em Títulos da Dívida Agrária "com cláusula exata de correção monetária resgatáveis em vinte anos, em parcelas anuais sucessivas". Pois bem, neste ponto surge outra desventura nas já não pequenas agruras dos "reformistas" (longe de nós, conotação pejorativa):

a) o Fundo está vazio, pois além do mais, o artigo 32 do E.T. estabelece que ele é um dos componentes do patrimônio do INCRA (anteriormente IBRA), e segundo saborosa descrição de José Gomes da Silva o órgão tornou-se "filial da IBM e de aeroclube, tal era a preocupação (e os gastos) com computadores, listas de contribuintes e máquinas de voar". Pior que isso, há vários (muitos vários) anos que o orçamento nacional não contempla o F.N.R.A. com aquela parcela da receita. E, logicamente, tão pouco o fez o orçamento de 1985. Vai daí, a aplicação do E.T. não pode ser tão imediata como o desejariam seus defensores.

b) no plano do saneamento da dívida interna, os membros da equipe econômica da Nova República já se colocaram contra a emissão de Títulos da Dívida Pública com cláusula de correção. É fácil entender: esses títulos são vendidos por um preço e na hora do resgate o Tesouro Nacional paga por eles outro muito maior — lembrar que a correção está indo além dos 13% ao mês.

Dizem alguns teóricos que esta é uma das causas da inflação galopante: na hora da recompra o governo não tem dinheiro e é obrigado a "fabricar" os cruzeiros necessários. Remédio proposto: não emitir os títulos (aparência), ou seja, não desapropriar (essência).

Recentemente, um dos mais respeitados apologetas do E.T., em conferência defendeu a necessidade de o novo governo recompor o Fundo Nacional da Reforma Agrária como condição primeira para o desencadeamento da R.A. via aquela lei, e logo a seguir abraçou os argumentos anti-inflacionários que condenam a emissão dos Títulos da Dívida Agrária para indenização das desapropriações. Logicamente, não propôs o que seria razoável nesta linha de argumentação: a expropriação sem pagamento dos latifúndios improdutivos

Em verdade, o conferencista procurou demonstrar que o resultado social da desapropriação supera em muito o custo financeiro da indenização, além do que possibilitaria um substancial aumento na produção e consequentes reflexos positivos também na economia nacional. Teve, porém, a honestidade de esclarecer que não é esse o pensamento da equipe econômica do dr. Neves, mesmo porque existem alegações de que a R.A. a curto prazo desorganiza a produção e distribuição de produtos agrícolas.

c) Para agravar as angústias dos liberais — de direita, centro e esquerda — pró R.A. via E.T., o Supremo Tribunal Federal tem decidido que o preço da indenização NÃO é o valor declarado pelo proprietário do imóvel para fins tributários (valor fiscal) mas sim o preço de mercado ("justo valor", segundo o preceito constitucional, intocado na Emenda Constitucional n° 10). Essas decisões, até agora unânimes, têm arrepiado os cabelos dos futuros saneadores das finanças nacionais.

Em resumo, no caso de uma desapropriação, o INCRA deposita em juízo os tais Títulos da Dívida Agrária, que vencem correção monetária tal e qual as Cadernetas de Poupança. O proprietário inconformado, amparado pela Constituição e pela jurisprudência, recorre à Justiça contra o valor depositado. Transitada ação, que não é nada rápida, o Estado se vê condenado não somente a reajustar o preço pago, como ainda pagar correção monetária pelo tempo do curso da demanda. Melhor

dizendo, correção monetária sobre correção monetária do valor inicial; correção monetária sobre a diferença; juros compostos sobre os valores apurados; custas judiciais e ainda honorários de advogado!

Como é que fica a dívida interna?

A solução que candidamente tem sido apresentada pelos expositores, em Seminários, é a de simplesmente se ignorar este acidente de percurso deixando o problema para uma linha de futuro e, nesse meio-tempo, a sociedade batalhar junto aos futuros constituintes pela modificação do conceito de "justo valor" para fins de desapropriação.

Proposta aparentemente simplória, mas que oculta as profundas raízes da intocabilidade da propriedade capitalista, ao mesmo tempo atacada e defendida pelos Estatutistas.

3 O processo da Reforma Agrária

Esta é a questão que tem sido colocada como a tática onde o E.T. se demonstra eficiente. Será a última que pinçamos para debater pois entendemos que é estratégica (se bem que em alguns pronunciamentos, deliberada ou subconscientemente, os Etistas usam tática por estratégia ou vice-versa).

Com aparente percepção histórica, afirmam e reafirmam que a R.A. é um PROCESSO. Mas que esse processo tem de ser iniciado e que nada melhor para iniciá-lo que a imediata aplicação do E.T. Depois de iniciado o PROCESSO será o nível de avanço e conseqüência da sociedade brasileira, especialmente dos trabalhadores, que irá determinar os rumos, direcionamentos e velocidade do PROCESSO.

Ilustrando, tomaremos alguns trechos das "Diretrizes para as Mudanças Democráticas e Populares na Agricultura e no Meio Ambiente" (contribuição do PMDB [1984] ao próximo Governo da República) exatamente na ordem em que são postos na publicação:

> Faz-se necessário, então, a execução de medidas para modificar a estrutura fundiária brasileira...
> Assim a Reforma Agrária corresponde à modificação substancial da realidade latifundiária brasileira...
> O processo de Reforma Agrária deve contemplar, além da mudança na estrutura fundiária...
> A Reforma Agrária deverá pautar-se, fundamentalmente, pelo interesse social...

> Impõe-se a supremacia do interesse público... (PMDB, 1984).

E, finalmente (os grifos não são do original):

> Cabe, *por conseguinte*, cumprir as *disposições legais* que disciplinam o assunto, especialmente o artigo 29 da Lei 4.504/64... (PMDB, 1984).

Muito mais explícito e o que vem expresso em um documento *ad usum delphini*, intitulado "A aplicação do Estatuto da Terra no Programa de Emergência Tancredo Neves", elaborado pela Comissão Agrária do PMDB de São Paulo (sem data):

> Recomenda-se muito enfaticamente utilizar de preferência o instrumental jurídico, compromissos, enunciados e até alguns programas elaborados pelos governos anteriores (PMDB, s. d.).

Nesses dois textos exemplares, que de um modo geral têm pautado as mais recentes colocações "reformistas" (vide parênteses anteriores), fica expressa a cautela de sequer sugerir quaisquer avanços do sinal imposto pelos "não reformistas". O avanço ou não do sinal ficaria por conta do PROCESSO, expectativa mais que esperança, como se depreende em:

> As mudanças que o povo brasileiro espera e exige de um processo de transição política, relacionam-se também com modificações nas instituições e as suas consequentes adaptações para a prática de ações que viabilizem a resolução das grandes questões nacionais (ANOTER, 1985).

Uma outra e última vez, precisamos nos referir ao honesto conferencista de que já falamos. Desassombradamente declarou que nenhuma Reforma Agrária séria foi iniciada por leis ("a frio", citando textualmente). Que quando ocorreu a promulgação de alguma lei, foi tão somente para legitimar os avanços políticos do PROCESSO ou então para barrá-los em determinado ponto. Que, por atacar a essência da sociedade classista — a propriedade privada capitalista — o fim do PROCESSO é imprevisível. E nesse ponto retornou sobre seus próprios passos afirmando que o E.T. tem duplo mérito: o de desencadeador do processo e o de já ter existência perfeitamente aceita, vez que foi fruto do anterior regime autoritário.

Aqui, então, o círculo se fecha e nossos ilustrados librais, rodando como cachorro que busca morder o próprio rabo, não conseguem rompê-lo. O Estatuto da Terra, como lei existente, permite deflagrar o processo da Reforma Agrária. Ele por si só carrega tantas e tamanhas contradições, omissões, impossibilidades que necessariamente deve ser emendado ou reformulado. As modificações na lei demandarão tanto tempo e acarretarão tamanho risco de retrocesso, que não se deve caminhar nesta direção. A R.A., afinal de contas, não depende de lei prévia,

e é um processo; mas que esse processo deve ser detonado para poder evoluir em direção ao imprevisível. Que só o E.T. pode detonar o processo, pois fixa rígidas balizas protetoras contra o "imprevisível".

E, se quiséssemos, poderíamos repetir indefinidamente este movimento circular, com o sério risco de nele ficarmos, braços dados com os queridos liberais.

Achamos que a questão está posta de cabeça para baixo e seria necessário recolocá-la de pé. O apego, não apenas ao legalismo, mas muito particularmente a ESTA LEGISLAÇÃO, deixa transparecer o posicionamento de seus defensores: o que está em jogo é a propriedade capitalista (não apenas a propriedade privada), que neste caso revela sua essência de meio de produção e conseqüentemente de reprodutor das relações de produção dominantes.

O anti-historicismo, que vem camuflado nas constantes referências a um mítico "PROCESSO", parte e termina num mesmo ponto imobilista, por não reconhecer que processo só pode ser entendido como tal, quando visto na forma dinâmica das superações. E, é inútil tentar enxergar superações através dos opacos óculos da legislação, ainda mais quando autoritária, ela sim muito bem construída à sua época e para as finalidades que satisfatoriamente vem cumprindo para as classes dominantes.

Perdem-se os etistas no terror noturno do tático (mas não tanto) "entrismo", quando deliberadamente trancam as portas e janelas do castelo que denominaram "sociedade civil" e dentro do qual não se ouve o rumor do movimento popular, esse sim percorrendo o PROCESSO. Se não em linha reta, ao menos não no movimento circulante da peripatética perambulação liberal.

Nosso objetivo neste artigo foi só o de levantar alguns aspectos do debate que se trava e não o de apresentar propostas. Mas, se quiséssemos repetir a façanha dos intelectuais do liberalismo tancrediano, proporíamos a manutenção e imediata aplicação da "lei" da oferta e da procura, produção cerebrina do liberalismo para legitimar os monopólios e liquidar – quando assim lhe foi necessário – o capitalismo da chamada livre concorrência.

O "cabeça para baixo" talvez esteja exatamente onde está a cabeça liberal: atenta só na esfera da circulação e cega para a esfera da produção. Por analogia (forçada, é claro) se considerarmos o Direito como um produto, é no seu processo histórico de produção que poderemos entendê-lo e desvendar tudo aquilo que oculta.

A partir da "circulação" do Direito, realmente não se pode chegar a resultados diferentes daqueles que são responsáveis pelas agruras e desventuras do liberalismo.

[Contra capa da publicação]



- *O galo que anuncia uma nova aurora, também acorda os homens para virem assumir seu futuro.*
- *Este futuro tem uma história. História que os próprios homens fazem, mas não exatamente como querem. Não nas circunstâncias que escolhem, mas naquelas com que se defrontam, ligadas e transmitidas pelo passado.*
- *A C.P.T.-RJ oferece este texto a todos aqueles que, de uma maneira ou de outra, se aliam à luta dos camponeses. O texto não pode e nem deve ser lido como a história do campesinato brasileiro.*

  Quem aprende um novo idioma, enquanto traduzir palavra por palavra para sua língua natal, não poderá assimilar o espírito daquele idioma e nem nele produzir livremente.

  Mas a história do campesinato brasileiro não pode ser considerada isoladamente: ela faz parte da história de uma classe social, muito mais que de uma nacionalidade determinada.

  Agora, nesta mudança do calendário, quando o galo cantar, nem que seja por um só momento, A PAZ ESTEJA CONVOSCO.

Referências

ANOTER – Associação Nacional dos Órgãos Estaduais de Terra. *1º Seminário sobre Política Fundiária Nacional*. Brasília: ANOTER, fev.-mar. 1985.

BRASIL. Lei n.º 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 nov. 1964.

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura. *Encontro Nacional pela Reforma Agrária*. Brasília, 12 fev. 1985.

COUTINHO, Carlos Nelson. Orelha. In: NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As desventuras do liberalismo*: Joaquim Nabuco, a monarquia e a república. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. Estatuto da Terra: a quem interessa? *Cadernos de Estudos CPT*, n. 13, 1985.

D'INCO, Maria Conceição. Estatuto da Terra: tático, mas superado. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 fev. 1985.

FETAEMG – Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais. *Posição sobre a atuação dos órgãos governamentais vinculados à questão da terra*. Belo Horizonte, fev. 1985.

MONTEIRO, Benedicto. Uso e possibilidades da legislação agrária. *Boletim da ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária*, v. 14, n. 5 e 6, p. 52-68, set.-dez. 1984.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. *A aplicação do Estatuto da Terra no programa de emergência Tancredo Neves*. São Paulo: Comissão Agrária do PMDB de São Paulo, s. d.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro. *Diretrizes para as mudanças democráticas e populares na agricultura e meio ambiente* – Sumário Executivo do PMDB. [S.l.]: PMDB, 1984.

SILVA, José Gomes da. Estatuto da Terra: virgem e válido. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 fev. 1985.

MEIRELLES, João Carlos de Souza. Uma política fundiária para o Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 fev. 1985.

Sobre o autor

Thomaz Miguel Pressburger
Advogado do movimento camponês (por vezes chamado de "pé-de-chinelo" por seus colegas adversários), absolutamente não tem nenhum curso de pós-graduação, mestrado e menos ainda doutorado, no país ou no exterior. A única dissertação que defendeu foi no 3º ano primário, intitulada "Como foram as minhas férias", e que resultou num pequeno escândalo quando descobriram que havia plagiado John Maynard Keynes que escrevera "Hollyday in Breton Hoods". Assessor jurídico da CPT-RJ, e toma chimarrão porque gosta e não em adesismo a Leonel Bonaparte, perdão Brizola [nota original escrita por Pressburger para a primeira edição do texto, de 1985].

No blogue da *Assessoria Jurídica Popular*, escreveu Luiz Otávio Ribas, dos principais pesquisadores sobre vida e obra do autor: "Apresento uma breve biografia do advogado popular Thomaz Miguel Pressburger. O autor da idéia de 'direito insurgente' é naturalizado brasileiro e húngaro de nascimento. Thomaz Miguel Pressburger foi advogado popular, coordenador do Instituto Apoio Jurídico Popular, ex-diretor do Departamento de Pesquisa e Documentação da OAB/RJ, no Rio de Janeiro – RJ, assessor jurídico da Comissão Pastoral da Terra do Rio de Janeiro e nacional. Faleceu em 13 de julho de 2008. Conforme Relatório de Atividades de 1991-1992, Pressburger nasceu em 1934. Formou-se em Direito em 1959 e em 1961, no interior de Goiás, iniciou uma longa prática de advocacia em prol de comunidades camponesas. Militou nas 'Ligas Camponesas' e no Partido Comunista Brasileiro. Depois do golpe militar de 1964, optou pela resistência armada, aderindo à Vanguarda Popular Revolucionária. Esteve preso de 1969 a 1973. Em 1978 retomou as atividades de assessor jurídico junto à Comissão Pastoral da Terra, tendo atuado em várias regiões do país, notadamente, no sul, baixada fluminense e região serrana do estado do Rio de Janeiro, norte de Goiás e sul do Pará (Bico do Papagaio), Mato Grosso do Sul e Paraná. Em meados de 1985 criou o Instituto Apoio Jurídico Popular. Participou de um sem número de cursos, seminários, palestras, debates, tanto no Brasil quanto no exterior. Tem várias obras tratando de Direito Agrário, Direitos Humanos e Sociologia do Direito publicadas e traduzidas em livros e revistas especializadas. No texto 'Agruras e desventuras do liberalismo' Miguel Pressuburger abusa do sarcasmo e da ironia ao apresentar sua autodescrição'". (RIBAS, Luiz Otávio. "Thomaz Miguel Pressburger, presente! – 16/03/2011". Em: https://assessoriajuridicapopular.blogspot.com/2011/03/thomaz-miguel-pressburger-presente.html).

Nota
Originalmente publicado por PRESSBURGER, T. Miguel. *Agruras e desventuras do liberalismo*: ou o E. T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca). Rio de Janeiro: CPT/RJ, 1985. Sobre a publicação que aqui

resgatamos a propósito dos 60 anos do Estatuto da Terra, ao qual se dedica, trata-se de texto integrante da coleção “Seminários”, constando da folha de rosto da edição original o seguinte: “‘Seminários’ é uma publicação quadrimestral dos ‘Cadernos de Assessoria Jurídica’ da Comissão Pastoral da Terra. Em ‘Seminários’ são publicados artigos, teses, conferências etc., versando especificamente sobre o Direito, a Justiça, a Advocacia e a Magistratura. A seleção das matérias leva em conta ampliar divulgação de assuntos e fundamentos polêmicos. Solicita-se colaboração e divulgação”. Trabalho de edição e regaste do documento realizado por Pablo Henrique Lopes de Carvalho, responsável pela transcrição, e Ricardo Prestes Pazello, responsável pela revisão.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57213

palavras andantes

Liberalismo e reforma agrária: diálogo com Miguel Pressburger

Liberalismo y reforma agraria: diálogo con Miguel Pressburger

Liberalism and agrarian reform: dialogue with Miguel Pressburger

José Antônio Peres Gediel[1]
[1] Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: jagediel@gmail.com. ORCID 0000-0002-4139-8559.

Submetido em 12/02/2025
Aceito em 24/02/2025

Como citar este trabalho
GEDIEL, José Antônio Peres. Liberalismo e Reforma Agrária. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 837-846, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Liberalismo e reforma agrária: diálogo com Miguel Pressburger

Resumo
Este ensaio resgata e dialoga com o texto, publicado em 1985, de Miguel Pressburger, intitulado *Agruras e desventuras do liberalismo*, o qual faz um balanço da situação da reforma agrária no Brasil a partir da análise crítica do Estatuto da Terra, de 1964. 40 depois da reflexão de Pressburger e 60 após a aprovação do Estatuto da Terra, demonstra-se a continuidade das contradições e consensos que giram em torno do direito brasileiro, em sua vertente agrária, notadamente a metamorfose do direito de propriedade privada em direito fundamental constitucionalizado.
Palavras-chave
Liberalismo. Reforma agrária. Miguel Pressburger.

Resumen
Este ensayo recupera y dialoga con el texto, publicado en 1985, de Miguel Pressburger, titulado *Agruras e desventuras do liberalismo*, que hace un balance de la situación de la reforma agraria en Brasil a partir de un análisis crítico del Estatuto de la Tierra de 1964. 40 años después de la reflexión de Pressburger y 60 años después de la aprobación del Estatuto de la Tierra, se demuestra la continuidad de contradicciones y consensos que giran en torno al derecho brasileño, en su vertiente agraria, en particular la metamorfosis del derecho a la propiedad privada en un derecho fundamental constitucionalizado.
Palabras-clave
Liberalismo. Reforma agraria. Miguel Pressburger.

Abstract
This essay recovers and engages in dialogue with the text, published in 1985, by Miguel Pressburger, entitled *The Hardships and Misadventures of Liberalism*, which takes stock of the situation of agrarian reform in Brazil based on a critical analysis of the 1964 Land Statute. 40 years after Pressburger's reflection and 60 years after the approval of the Land Statute, the continuity of contradictions and consensuses that revolve around Brazilian law, in its agrarian aspect, is demonstrated, notably the metamorphosis of the right to private property into a constitutionalized fundamental right.
Keywords
Liberalism. Agrarian Reform. Miguel Pressburger.

* * *

Convidado pelo Professor Ricardo Pazello, o presente texto estabelece um diálogo e, em certa medida, retoma os sentidos do texto publicado por Miguel Pressburger (1985; 2025), sob o título Agruras e desventuras do liberalismo ou O ET continua virgem (mesmo já tenho dado mais do que chuchu na cerca), que, por sua vez, retoma o debate promovido nesse mesmo ano, por José Gomes da Silva intitulado "Estatuto da Terra – virgem e válido".

Neste ensaio, cabe, apenas, tomar a sério a provocação do autor para enfrentar a primeira parte do título que trata das agruras e desventuras do liberalismo, uma vez que, desde o seu nascimento e ao longo do seu desenvolvimento, a Reforma Agrária (RA) regulada pelo Estatuto da Terra (ET) (Brasil, 1964), sofre a influência do pensamento liberal em suas várias vertentes.

O ET foi concebido na encruzilhada política em que se encontrava a sociedade brasileira, ao final de um curto ciclo de governos liberais burgueses desenvolvimentistas, de Juscelino Kubitschek (1956-1961), Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964), antes do início de um novo ciclo ditatorial em março de 1964, decorrente de uma aliança dos setores capitalistas hegemônicos, da classe média urbana conservadora e dos militares, com apoio do governo dos Estados Unidos da América (EUA).

Nesse período, a industrialização avançou em determinadas regiões, especialmente no sul e sudeste, ao mesmo tempo em que ocorriam modificações na agricultura, sem que houvesse grandes transformações da estrutura agrária do país:

> Assim chegamos à década de 1960, num cenário que apresenta uma agricultura modernizada, capitalista, e um setor camponês completamente subordinado aos interesses do capital industrial. (...) é no anos de 1960-1964 que eclode também a primeira crise cíclica desse modelo de industrialização dependente. E, a exemplo de qualquer crise, sempre surgem períodos de mobilizações sociais, disputas entre as classes, disputas entre as elites, assim como a busca de saídas tanto para a acumulação de capital quanto para a classe trabalhadora (Stédile, 2005, p. 33).

O debate sobre a questão agrária ocupou o lugar central na política nacional, do final dos anos 50 ao início dos anos 60, compôs o conjunto de propostas de reformas de base defendidas pelos conservadores e liberais e também provocou divergências de posições do campo da esquerda, especialmente, entre a social-democracia cristã, os católicos radicais, o Partido Comunista Brasileiro (PCB), setores do sindicalismo rural e as recém-fundadas Ligas Camponesas. Essas posições político-ideológicas antagônicas podem ser sintetizadas entre reformistas desenvolvimentistas e comunistas revolucionários (Rangel, 2005, p. 177-178).

Os desenvolvimentistas fixaram o debate em torno da extinção do latifúndio, que era visto como o principal empecilho para a modernização e desenvolvimento da economia agrária no Brasil. Essa corrente reformista não cogitava alterar o uso da terra como um bem capitalista regulado pelo direito de propriedade, apenas domesticá-lo por meio de instrumentos jurídicos. O segundo grupo, socialistas e

comunistas, postulava, justamente, a alteração da propriedade de cunho capitalista e propunham sua destinação aos camponeses historicamente privados do acesso à terra. Esse mesmo grupo propunha a realização de uma RA com ampla participação dos trabalhadores pois não acreditava que fosse possível realizar essa reforma apenas com base na lei.

> Cindido internamente por essa diversidade de orientações políticas, o movimento camponês vivia (no início dos anos 60) uma situação paradoxal: as lutas se intensificavam, mas não conseguiam se unificar ao nível de suas propostas políticas, conclui Medeiros (1982:142-3). "De qualquer forma estava sendo colocada na arena política uma forte crítica às formas dominantes da propriedade da terra e – o que é determinante – sustentada por uma forte mobilização popular" (Silva, 1987, p. 13).

No plano político-internacional, desde o final dos anos 50, a questão agrária também emergia em vários países latino-americanos e "(...) para contrapor a influência política da Revolução Cubana, de 1959, o governo do Presidente Kennedy propôs aos diferentes países latino-americanos o Pacto da Aliança para o Progresso, assinado em Punta de Leste, Uruguai, em 1961[1]" (Chonchol, 1989, p. 7). O Brasil e outros países da América Latina se comprometiam a realizar reformas estruturais como a reforma agrária, com a finalidade de deter o avança do comunismo soviético na América e, em contrapartida, receberiam ajuda econômica norte-americana. "Porém a maioria dos governos, controlados por elites conservadoras, limitaram-se a aprovar leis de reforma agrária sem que fosse acompanhado de ações com alcance correspondente" (Chonchol, 1989, p. 7).

No Brasil, a fragmentação política dos setores de esquerda e a novidade dos métodos de atuação das Ligas Camponesas no Nordeste empurravam os setores liberais progressistas para uma composição com setores conservadores e reacionários. As transformações econômicas com reflexos na agricultura correspondem a mudanças no interior das organizações camponesas, assim por exemplo: "a 'Sociedade Agrícola e Pecuária dos Plantadores de Pernambuco' se transforma na 'Liga Camponesa da Galiléia'" (Ianni, 2005, p. 141).

A nova organização das lutas dos trabalhadores rurais é, assim, resultante de relações sociais que permitem o aparecimento de uma categoria política nova. "Tende a desaparecer a imagem do camponês como expressão social e política de uma etapa anterior ao desenvolvimento da organização social da produção. Em

[1] ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). Carta de Punta del Este. Declaração adotada na Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), realizada em Punta del Este, Uruguai, em agosto de 1961.

graus e ritmos diferentes, esse processo ocorreu em várias regiões do país" (Ianni, 2005, p. 141).

Para as classes médias urbanas, os proprietários rurais, os empresários e empresas multinacionais, o aparecimento dessa nova feição dos trabalhadores rurais e suas organizações representava um risco potencializado pela propaganda anticomunista subjacente às ações oficiais da Aliança para o Progresso. O pensamento político que orientava esses setores médios e da burguesia brasileira para encontrar uma saída para essas crises e riscos era, mais uma vez, o desenvolvimento calcado no liberalismo econômico.

Nesse espectro social, não se cogitava sobre a possibilidade de abolição da propriedade capitalista, o que levou a uma adesão maciça à ideia de realizar a Reforma Agrária, de acordo com a lei, como única resposta possível para o desenvolvimento agrário sem mudanças estruturais abruptas inclusive, com a manutenção do latifúndio produtivo. Nessa perspectiva,

> O Estatuto da Terra não era apenas uma resposta às lutas do campesinato antes do golpe de 1964. O Estatuto da Terra era também a "proposta conciliatória" da burguesia industrial para acelerar o desenvolvimento capitalista no campo. Como está ressaltado na mensagem que o introduz, "não se contenta o projeto em ser uma lei da Reforma Agrária (...) é uma lei de desenvolvimento rural", expressão que era a marca registrada da proposta da Aliança para o Progresso (Silva, 1987, p. 17).

Essa proposta de conciliação sem mudanças exigia consensos políticos que é tipicamente produto de uma perspectiva liberal em que a regulação do poder político prevê intervenções, específicas nas relações com a sociedade. Em outras palavras, a lei teria que assegurar a propriedade individual e regular institucionalmente o uso dessa propriedade, buscando o benefício de todos, o denominado bem comum.

Cristhian Lazzeri, ao discorrer sobre o liberalismo, cita os autores S. Boyle e H. Gintis, na sua obra *Capitalismo e democracia*, para explicitar os malabarismos políticos e jurídicos para assegurar a convivência, no capitalismo democrático liberal, entre direitos individuais e a busca do bem-estar social, ao afirmarem:

> (...) o capitalismo democrático liberal é um conjunto contraditório de instituições no qual direitos distintos frequentemente entram em conflito, ao mesmo tempo em que se reforçam mutuamente. As principais formas de mudanças sociais, dentro desse sistema contraditório, qualquer que seja

> sua importância e alcance, são apenas transformações internas da organização dominante dos direitos[2] (Lazzeri, 2000, p. 204-205).

É possível identificar, claramente, em relação à Reforma Agrária brasileira, no que concerne ao tratamento da propriedade e de sua função social, as causas pelas quais o Estatuto da Terra, como instrumento jurídico liberal, ao tentar conciliar as dimensões econômica, política e jurídica, realiza movimentos contraditórios, que foram captadas por Pressburguer, como fontes das agruras e desventuras do liberalismo em relação à RA e uma das causas pelas quais o Estatuto da Terra, embora válido e vigente, não alcançou domesticar o latifúndio e, por isso, continua virgem.

Pressburger questiona, citando Carlos Nelson Coutinho:

> Mas estaremos diante de uma "desventura" sem remédio? Enquanto o liberalismo – por temor à "anarquia" que julga entrever nos movimentos que provêm "de baixo" (das classes subalternas) – continuar renunciando à tarefa de contribuir para a organização de uma sociedade civil pluralista, e, ao contrário, preferir conciliar com o autoritarismo do Estado forte, limitando-se a defender anódinas e graduais "reformas pelo alto", enquanto isso ocorrer, o ciclo de duas "desventuras" fatalmente se repetirá (Coutinho, 1984) (Pressburger, 1985, p. 7; 2025).

Lazzeri observa que há um liame entre o exercício da democracia e sua manipulação por grupos de interesses: "Essa pluralidade de associações podem encobrir aspectos de grupos de interesses ou *lobbies* capazes de afetar tanto o poder do Estado quanto os interesses da maioria"[3]. Em outra passagem, Lazzeri ressalta que o "voto pode ser substituído por ameaças que o poder governamental faça em relação aos direitos e liberdades", neste caso, a propriedade privada. "É então o limite do exercício do poder soberano na sua origem que se torna também um problema"[4] (Lazzeri, 2000, p. 201-202).

Lazzeri continua explicitando essa contradição ao dizer: "(...) a ampliação dos direitos da pessoa enfrenta o outro direito pessoal que é a propriedade, capaz de conferir aos detentores dos meios de produção um poder de importância social

[2] Texto original: "Le capitalisme démocratique libéral est un ensemble contradictoire d'institutions dans lequel des droits distincts se trouvent aussi souvent en conflit qu'ils se renforcent mutuellement. Les formes majeures de changements sociaux, dans ce système contradictoire, quelle qu'en soit l'importance et la portée, n'ont été que des transformations interne de l´organisation dominante des droits" (Tradução do autor).

[3] Texto original: "Cette multitude d'associations peut aussi bien revêtir l´aspect de groupes d'intérêts ou de lobbies capables d'affecter aussi bien le pouvoir de l'État que les intérêts de la majorité" (Tradução do autor).

[4] Texto original: "C'est donc la limite de l'exercice du pouvoir souverain à son origine qui devient aussi un problème" (Tradução do autor).

significativa sobre os cidadãos regulando diretamente os recursos e indiretamente à saúde, a liberdade de expressão no local de trabalho, etc."[5] (Lazzeri, 2000, p. 205)

É no interior dessa contradição que o liberalismo econômico brasileiro, após ter realizado uma aliança ou acomodação com governos ditatoriais para salvaguardar a sacralidade da propriedade privada, realiza, no período de abertura política pós-ditatorial, um conjunto de propostas que contorna o debate sobre o acesso à terra e a natureza capitalista desse bem, e se refugiam, mais uma vez, nas barricadas do direito já consolidado da propriedade privada defendendo: "Recomenda-se muito enfaticamente utilizar de preferência o instrumental jurídico, compromissos enunciados e até alguns programas elaborados pelos governos anteriores" (Pressburger, 1985, p. 14; 2025),

Novamente, no período de abertura e pré-constituinte, as mais variadas matrizes do liberalismo brasileiro defendem, com unhas e dentes, que a RA deve ser feita de acordo com o ET e todos os instrumentos, mesmo aqueles produzidos pela Ditadura Militar agonizante. Pressburger certamente teria exclamado: há algo de podre no Reino da Nova República!

Essa ponte entre a abertura democrática liberal e os governos ditatoriais tem, repita-se, a finalidade de garantir a propriedade capitalista, que a lei não pode alcançar pois foi erigida em direito fundamental, no estado de direito que sucede a ditadura.

A propriedade privada só pode ser retirada das mãos dos particulares por meio de um processo de desapropriação em que haja contraditório e ampla defesa e para ser indenizada pelo seu "justo valor" ou "justo preço", isto é, valor de mercado.

> Para agravar as angústias dos liberais — de direita, centro e esquerda — pró R.A. via E.T., o Supremo Tribunal Federal tem decidido que o preço da indenização NÃO é o valor declarado pelo proprietário do imóvel para fins tributários (valor fiscal) mas sim o preço de mercado ("justo valor", segundo o preceito constitucional, intocado na Emenda Constitucional n° 10). Essas decisões, até agora unânimes, têm arrepiado os cabelos dos futuros saneadores das finanças nacionais (Pressburger, 1985, p. 11; 2025).

A questão da indenização e do justo valor da propriedade está diretamente ligada à esfera das finanças públicas e se apresenta como um problema político para o

[5] Texto original: "L'extension des droits de la personne se heurte à un autre droit personnel, celui de la propriété, qui est capable de conférer aux détenteurs des moyens de production un pouvoir d'importance sociale significative sur les citoyens, en régulant directement les ressources et indirectement la santé, la liberté d'expression sur le lieu de travail, etc." (Tradução do autor).

governo. Naquele momento da abertura democrática, ao final do ciclo ditatorial, o país estava à beira de pedir moratória ao Fundo Monetário Internacional (FMI), enfrentava uma espiral inflacionária e problemas de abastecimentos de produtos essenciais como alimentos, maquinarias e medicamentos.

Como afirma Salomão:

> O fechamento das contas externas passou a requerer uma verdadeira operação de salvamento, ocasião em que os chamados empréstimos-ponte fornecidos por organismos multilaterais, como o Fundo e o Bank for International Settlements (BIS), pelo Tesouro norte-americano e pelos próprios bancos comerciais se fizeram cruciais (Malan, 1983). O socorro ao FMI mostrava-se inescapável. Diante de indícios tão eloquentes de asfixia da economia brasileira, quais teriam sido, portanto, os motivos que induziram o governo brasileiro a postergar o acordo com o Fundo? Mello e Belluzzo (1983) reforçam a hipótese do raciocínio político (Salomão, 2016, p. 11).

Não havia, portanto, recursos financeiros para promover a RA, nos termos da lei e o ET continuava virgem e intocado, embora permanentemente invocado como a saída para a questão agrária brasileira, o que levou Pressburger a concluir que essa legislação já tinha dado mais que chuchu na cerca.

Essa reflexão sobre o liberalismo e suas agruras explicita a ambiguidade das metamorfoses realizadas pelo Direito, por meio de formas jurídicas concebidas por governos autoritários e sua perfeita assimilação por mecanismos jurídicos tradicionalmente incluídos nas democracias liberais constitucionais, que se apresentam sob o pálio da defesa de direitos fundamentais, neste caso, a propriedade.

O humor contido no escrito de Miguel Pressburger não afasta a acidez com que esse advogado popular, lutador torturado e preso pela Ditadura, ao respirar os ares da Anistia, da abertura política e da redemocratização, encontra neles os vestígios de uma deterioração política e econômica do liberalismo brasileiro que carrega consigo, além das agruras que lhe são próprias, em todos os países, as marcas de uma História mal contada e não valorizada de todas as lutas populares.

Referências

BRASIL. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, 30 nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 03/02/2025.

CHONCHOL, Jacques. O desenvolvimento rural e a reforma agrária na América Latina. Tradução de Wilson Gomes de Almeida. *Reforma Agrária*, São Paulo: Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), ano 19, n. 3, p. 3-11, dez. 1989 - mar. 1990.

IANNI, Octavio. A formação do proletariado rural no Brasil – 1971. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: O debate na esquerda - 1960-1980. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 127-146.

LAZZERI, Christian. Libéralisme. In: ZARKA, Yves Charles (Ed.). *Cités*. n. 2, 2000. Paris: Presses Universitaires de France, p. 199-206.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Carta de Punta del Este. Declaração adotada na Reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES)*, realizada em Punta del Este, Uruguai, em agosto de 1961.

PRESSBURGER, Thomaz Miguel. *Agruras e desventuras do liberalismo*: ou o E. T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca). Rio de Janeiro: CPT/RJ, 1985.

PRESSBURGER, Thomaz Miguel. Agruras e desventuras do liberalismo: ou o E.T. continua virgem (mesmo já tendo dado mais que chuchu na cerca). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 823-836, jan./jun. 2025. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57144.

RANGEL, Ignácio. A questão agrária brasileira: 1957-1986. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: O debate tradicional - 1500-1960. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 171-229.

SALOMÃO, Ivan. Do estrangulamento externo à moratória: a negociação brasileira com o FMI no governo Figueiredo (1979-1985). *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 5-27, 2016. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/revista. Acesso em: 03/02/2025. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/198055272011.

SILVA, José Graziano da. Mas, qual Reforma Agrária? *Reforma Agrária. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA)*, ano 17, n. 1, p. 11-60, abril/julho de 1987.

STEDILE, João Pedro. Introdução. In: STEDILE, João Pedro (org.). *A questão agrária no Brasil*: O debate na esquerda - 1960-1980. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2005, p. 17-33.

Sobre o autor

José Antônio Peres Gediel
Professor Titular de Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), junto ao Programa de Pós-Graduação em Direito e ao Programa de Pós-Graduação, ambos da UFPR. Pesquisa Direito Civil, Direitos da Personalidade e Direitos Humanos. É membro do Grupo de Pesquisa BIOTEC – Biotecnologia, Direito e Sociedade e coordena o Grupo de Estudos em Segurança Pública e Direitos Humanos, cadastrados no CNPq.

Em defesa da pesquisa

Trata-se de seção dedicada a socializar pesquisas, ensaios e artigos livres, que, em chave crítica, contribuam para a construção de reflexões e propostas atinentes à temática de direitos e movimentos sociais. A seção de artigos livres da revista do IPDMS é uma homenagem à escritora e militante Patrícia Galvão (Pagu), resgatando, em sua denominação, o título de um ensaio escrito para a edição de 26 de outubro de 1945 do semanário Vanguarda Socialista.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.54065

em defesa da pesquisa

A tática eleitoral: as candidaturas do MST e a questão agrária nas eleições de 2022

La táctica electoral: los candidatos del MST y la cuestión agraria en las elecciones de 2022

The electoral tactics: MST candidatures and the agrarian question in the 2022 elections

Carol Matias Brasileiro[1]
[1] Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: carolmbrasileiro@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1838-9467.

Submetido em 23/05/2024
Aceito em 11/11/2024

Como citar este trabalho
BRASILEIRO, Carol Matias. A tática eleitoral: as candidaturas do MST e a questão agrária nas eleições de 2022. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 849-876, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A tática eleitoral: as candidaturas do MST e a questão agrária nas eleições de 2022

Resumo
O presente trabalho tem por objetivo analisar as candidaturas eleitas de militantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra pelo Partido dos Trabalhadores em 2022 e as formas de ampliar arenas de disputa do movimento sobre a Reforma Agrária Popular. Após a análise do tratamento da questão agrária durante as eleições, estudamos o caso da deputada estadual do Pernambuco Rosa Amorim. Argumentamos que as agendas eleitorais se hibridizam com repertórios contestatórios do movimento numa conjuntura neofascista de violento avanço do latifúndio na representação estatal e sobre territórios camponeses e tradicionais. Nessa relação híbrida de cooperação, evidenciam-se as contradições entre as defesas de movimento e partido, o que se apresenta como desafio para as candidaturas eleitas.
Palavras-chave
Movimentos Sociais. Partidos Políticos. Questão Agrária. Repertórios de Ação Coletiva. Eleições.

Resumen
El objetivo de este trabajo es analizar las candidaturas elegidas de los militantes del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra por el Partido de los Trabajadores en 2022 y las formas en que el movimiento ha ampliado las arenas de disputa en torno a la agenda de la Reforma Agraria Popular. Después de analizar el tratamiento de la cuestión agraria durante las elecciones, estudiamos el caso de la diputada del estado de Pernambuco Rosa Amorim. Argumentamos que las agendas electorales se hibridan con los repertorios contestatarios del movimiento en un contexto neofascista de avance violento del latifundio en la representación estatal y sobre los territorios campesinos y tradicionales. En esta relación híbrida de cooperación, salen a la luz las contradicciones entre las defensas del movimiento y las del partido, lo que representa un desafío para los candidatos electos.
Palabras-clave
Movimientos Sociales. Partidos Políticos. Cuestión Agraria. Repertorios de Acción Colectiva. Elecciones.

Abstract
The aim of this paper is to analyze the elected candidatures of militants of the Landless Rural Workers' Movement for the Workers' Party in 2022 and the ways in which the movement's arenas of dispute over the agenda of Popular Agrarian Reform have been broadened. After analyzing the treatment of the agrarian question during the elections, we study the case of Pernambuco state deputy Rosa Amorim. We argue that electoral agendas are hybridized with the movement's contestatory repertories in a neo-fascist context of the violent advance of landowners in state representation and over peasant and traditional territories. Besides, in the hybrid relationship of cooperation between the MST and the PT, the contradictions between the movement's and the party's defenses are evident, which presents a challenge for the elected candidates.
Keywords
Social Movements. Political Parties. Agrarian Question. Collective Action Repertories. Elections.

Introdução

Na última corrida eleitoral de 2022, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) lançou 15 candidaturas de seus quadros de ativistas aos legislativos federal e estaduais. Destas, 6 foram eleitas, todas filiadas ao Partido dos Trabalhadores (PT), dos estados de Pernambuco, Ceará, Bahia, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul (MST, 2022a).

Considerado atualmente o maior movimento social da América Latina, esta é a primeira vez, desde sua criação, que a direção nacional do MST articula para que seus ativistas disputassem cargos nos legislativos estadual e federal, já com êxitos significativos. Ou seja, embora desde a redemocratização militantes sem-terra viessem a se candidatar de forma autônoma[1], inclusive com quadros eleitos, somente em 2022 a postulação de candidaturas foi coordenada pela direção nacional do movimento, adotando a representação eletiva como tática. Segundo noticiou o MST, a decisão teve como objetivo "promover parlamentares que estejam comprometidos/as com a construção de um projeto popular para o país" e "garantir uma base de governabilidade de um possível governo Lula, que concorre às eleições neste 2º turno" (MST, 2022a).

Por meio da mobilização dos sem-terra e da educação popular, o movimento não apenas se apresenta como a principal voz que reclama por uma Reforma Agrária Popular[2], como também contribui para a formação de um Projeto Popular para o Brasil (Morissawa, 2001). Dado o protagonismo do MST na luta pela terra e na mobilização do debate sobre a questão agrária na história recente brasileira, a

1 A exemplo desse histórico, a edição 57 do Jornal Sem Terra, de outubro de 1986, apresenta os candidatos em cada estado que teriam apoio do movimento nas eleições de parlamentares constituintes, estaduais e governadores daquele ano, entre militantes sem-terra, trabalhadores rurais e apoiadores. Paralelamente, orientava quais eram as candidaturas promovidas pela União Democrática Ruralista (UDR), que não deveriam ser votadas. A executiva nacional publicou nota indicando a posição do movimento de que seguiria independente de qualquer partido, mantendo como princípio básico a "luta pela terra e a transformação da sociedade", mas que apoiaria candidaturas que se comprometessem com o conjunto da classe, especialmente quanto à questão agrária. Todos os candidatos que receberam apoio eram filiados ao Partido dos Trabalhadores (PT), com exceção de candidatos indígenas que concorriam a deputados constituintes pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) (Executiva Nacional do Movimento dos Sem Terra, 1986, p. 3-9).

2 Por Reforma Agrária do tipo popular compreende-se a "distribuição massiva de terras a camponeses no contexto de processos de mudanças de poder, nos quais se constituiu uma aliança entre governos de natureza popular, nacionalista, e os camponeses." Diferentemente da hipótese radical, em que tal distribuição de terras é realizada pelos próprios camponeses, a Reforma Agrária Popular faz uso de leis de reforma agrária, que têm a colaboração dos movimentos camponeses. Os casos históricos mais notórios ocorreram no decorrer do século XX na China, no Egito, no Vietnã, em Cuba e na Nicarágua (Stedile, 2020, p. 22-23).

adoção da política partidária representa uma mudança tática relevante do movimento, que até então apostou em postura exclusivamente contestatória em relação ao Estado e ao modo capitalista de produção agrária.

A interação entre movimentos sociais e partidos políticos é um campo de estudos a ser explorado. De acordo com Abers *et al*. (2022), as ciências políticas subestimaram a relevância dos movimentos sociais e focaram nos atores políticos de elite inseridos na burocracia estatal. As autoras afirmam que, por outro lado, os estudiosos dos movimentos sociais interpretavam os ciclos de protestos como um sinal de estabilidade ou instabilidade política e não como um fenômeno ordinário das democracias ocidentais. Para suprir essas lacunas, elas sugerem que as interações entre movimentos e partidos sejam exploradas em concreto, considerando a trajetória dos sujeitos, os repertórios não publicizados, a conjuntura política, o sistema eleitoral, etc.

Com base nessa provocação teórica sobre a hibridização dos repertórios de movimentos sociais, nos perguntamos: como a tática eleitoral foi utilizada pelo MST em 2022 para a ampliação da agenda sobre a Reforma Agrária Popular? Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar as candidaturas eleitas de militantes do MST em 2022 e as formas de ampliar as arenas de disputa do movimento sobre a pauta da Reforma Agrária Popular. Argumentamos como hipótese que as agendas eleitorais e institucionalizadas se somam aos repertórios contestatórios do movimento numa conjuntura de violento avanço do latifúndio na representação estatal e sobre territórios camponeses e tradicionais. Além disso, supomos que as legislaturas do MST filiadas ao PT busquem fortalecer as bandeiras do movimento no interior do partido, ao passo em que fazem frente às bancadas parlamentares ruralistas.

Para tanto, utilizamos como metodologia o estudo de caso, conforme descrito por Dencker e Viá (2008), segundo o qual se examina um caso específico e contemporâneo em profundidade, relacionando-o a determinada teoria. Por se tratar de evento recente, a eleição de Rosa Amorim[3], considerada uma aposta do movimento, foi analisada por meio de pesquisa documental de dados primários, como reportagens, plano de governo, atividades de campanha divulgadas em suas redes sociais e material produzido pelo movimento sobre as candidaturas de ativistas do MST em 2022. O estudo de caso buscou analisar como a hibridização

[3] Conforme explicitado na caracterização metodológica, o presente trabalho não aborda o mandato em curso da deputada Rosa Amorim (PT-PE), mas o processo eleitoral que elegeu candidaturas de militantes do MST, enquanto momento de aberturas e contradições táticas aos movimentos sociais, valendo-se do estudo de caso e da literatura adequada para tanto.

das ações coletivas, conforme tratada por Tarrow (2021), foi concretizada durante o processo eleitoral de 2022 que elegeu Rosa Amorim. A bibliografia levantada aborda, de um lado, a interação entre partidos políticos e movimentos sociais no contexto eleitoral e, de outro, o repertório de ações coletivas promovidas pelo MST e o histórico do movimento em sua relação com o Estado.

O texto se organiza, após esta introdução, da seguinte forma: *i)* apresentamos as bases reflexivas para compreender a ausência de dicotomia das posições de contestação e institucionalização de movimentos sociais e, em decorrência disso, os desafios colocados aos mandatos em curso de militantes do MST; *ii)* abordamos a conjuntura da corrida eleitoral de 2022, analisando a disputa presidencial, e o papel das candidaturas de ativistas sem-terra no tratamento da questão agrária; *iii)* observamos as táticas de campanha da deputada Rosa Amorim e comparamos sua plataforma eleitoral com os Fundamentos e Propostas do Projeto de Reforma Agrária Popular do MST; para, por fim, *iv)* tecermos algumas considerações finais.

1 A tática eleitoral: da contestação à hibridização do MST

Iniciamos nossas reflexões compreendendo o repertório de ação coletiva historicamente construído pelo MST, de caráter essencialmente contestatório, para então analisarmos de que modo as candidaturas de ativistas do movimento filiadas ao PT representam um deslocamento para a hibridização de sua performance e repertório político.

O Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra foi criado com o propósito de unificar a luta por terra e reforma agrária em âmbito nacional, após o 1º Encontro Nacional dos Trabalhadores Rurais Sem Terra[4], em Cascavel, no Paraná, ocorrido entre os dias 20 e 22 de janeiro de 1984. As experiências dos sem-terra da época

[4] Desde o final da década de 1970, era crescente o volume de trabalhadores rurais sem terra e de conflitos fundiários no Brasil ditatorial. Este 1º Encontro foi antecedido pelo Encontro Regional do Sul, ocorrido entre os dias 9 e 11 de julho de 1982 em Medianeira, no Paraná, e pelo Seminário Sem Terra promovido pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) no Centro de Formação da Diocese em Goiânia em setembro de 1982. Além de representantes sem-terra de todo o país, estavam também presentes no 1º Encontro intelectuais, sacerdotes, operários, indígenas e trabalhadores rurais, que compartilharam suas experiências de luta e concluíram que o maior rival do movimento era o modelo de desenvolvimento econômico capitalista no campo (Morissawa, 2001, p. 138). Apesar da evidente influência da CPT e da Teologia da Libertação na atuação do MST, em razão da proximidade com a Igreja Católica no momento de sua criação, o movimento declara-se em relação à Igreja "leigo, secular e autônomo" (Löwy, 2008, s/p). De acordo com Schwendler (2009), além desta influência, destacam-se as de matrizes marxistas, demarcadas pela luta de classes no campo, e da Educação Popular, que acompanha a formação política e o empenho de alfabetização de seus membros (Schwendler, 2009, p. 203).

debatidas neste encontro apontavam como melhor estratégia de luta a máxima "ocupar, resistir, produzir", apesar dos grandes riscos de reprimendas violentas do Estado e da jagunçagem[5] que essa tática pressupunha (Morissawa, 2001, p. 138).

O MST considera-se herdeiro de todas as lutas dos sem-terra na história do Brasil, desde sua colonização e, principalmente, do último maior movimento interrompido pela Ditadura Empresarial-Militar[6] (Seferian, 2021): as Ligas Camponesas. No entanto, para Afonso (2016), as táticas de militância dos dois movimentos muito se distinguem. Enquanto as Ligas adotavam a prática conhecida como "atrás do toco", escondendo-se em áreas limítrofes e abandonadas de grandes latifúndios, os militantes do MST faziam das ocupações em campo aberto uma reivindicação pública pelo assentamento das famílias e pela reforma agrária (Afonso, 2016, p. 18).

As principais ações sociopolíticas organizadas pelo MST são a ocupação, o acampamento e o assentamento. Primeiramente, o movimento identifica os latifúndios improdutivos, grilados e que desrespeitam as legislações ambientais e trabalhistas e realiza neles as primeiras ocupações, divulgando um fato político perante a sociedade e reivindicando a reforma agrária. Em seguida, o movimento se instala no local, em acampamentos de lona preta, um de seus principais símbolos (MST, 2024).

Em palestra proferida em junho de 2023, para o Seminário Interseções do Departamento de Filosofia da UFMG, o professor Gustavo Seferian, abordou sobre como a tática da ocupação busca dar utilidade imediata ao espaço reivindicado, concretizando de forma momentânea os objetivos últimos do movimento social. Para ele, por meio das ocupações os trabalhadores se reapropriam dos meios de produção e de vida que lhes foram alienados pelo sistema capitalista. Referindo-se aos movimentos de camponeses e de luta por moradia, que se organizam em rede em torno da questão fundiária no campo e na cidade, Seferian destaca a radicalidade e a importância contestatória das ocupações.

Sobre a formação dos acampamentos, Caldart (2000) aponta três objetivos principais: a formação política dos sem-terra, por meio da educação popular e da mobilização das massas; a denúncia sobre as práticas predatórias e exploratórias

[5] O termo jagunçagem remete à figura do jagunço, membro de milícias rurais que exercem o trabalho paramilitar de manutenção do poder das oligarquias regionais, por meio do uso da violência contra populações tradicionais.

[6] Gustavo Seferian (2021) caracteriza o golpe de 1º de abril de 1964 como de natureza empresarial-militar, o que se justifica pela indissociabilidade entre fins e meios do modelo político adotado até 1985 (Seferian, 2021).

do latifúndio, buscando o apoio da opinião pública na demanda por reforma agrária; e a pressão das autoridades para que tomem providências pelo assentamento dos trabalhadores e trabalhadoras acampados. A autora também chama atenção para a pedagogia da luta social, pois os militantes "se educam na experiência de tentar virar o mundo de ponta-cabeça" (Caldart, 2000, p. 208). A conquista da terra, depois de anos de luta, se dá pelo assentamento das famílias em frações de terra, em etapas definidas pela Lei nº 8.629 de 1993 (Brasil, 1993) de loteamento, cadastro dos beneficiários, sessão de crédito e titulação do imóvel rural pelo Incra.

Tal posição contenciosa corrobora com a influência marxista e os objetivos revolucionários do MST, mais presentes principalmente quando de sua criação. Todavia, de acordo com Goldstone (2003), a posição anticapitalista de determinados movimentos sociais não os torna outsiders na política institucional. Para o autor, ainda que haja, de fato, uma autoidentificação de ativistas de movimentos revolucionários como opositores ao Estado e aos sistemas políticos estabelecidos, como forma de poupá-los dos perigos da cooptação ou do comprometimento excessivo de seus valores, sempre haverá uma interação relevante entre os movimentos e a rotina da política institucional (Goldstone, 2003, p. 6-7).

A constatação de que os movimentos sociais não são outsiders impacta uma série de inferências derivadas desta característica arraigada nos estudos sobre movimentos sociais, como por exemplo, a ideia de que os movimentos se dissipam na história uma vez conquistadas suas reivindicações iniciais. Além disso, questiona-se a escolha de movimentos autônomos por se eximir da disputa institucional. Segundo Goldstone (2003),

> A complementaridade entre protesto e ação política convencional (lobby, participação em campanhas eleitorais, votação) sugere que os estudos sobre a eficácia do protesto (Gamson, 1990), em termos das características dos movimentos, podem ter sido concebidos de forma equivocada. Em vez disso, pode ser a capacidade das organizações de combinar protestos e táticas convencionais para influenciar os atores do governo que melhor conduz ao sucesso do movimento (Andrews, 2001; Cress and Snow, 2000). (Goldstone, 2003, p. 7)[7]

[7] Tradução livre do trecho original: "The complementarity of protest and conventional political action (lobbying, participation in election campaigns, voting) suggests that studies of the effectiveness of protest (Gamson 1990) in terms of the characteristics of protest groups may have been wrongly conceived. Rather, it may be the ability of groups to combine both protest and conventional tactics for influencing government actors that best conduces to movement success (Andrews 2001; Cress and Snow 2000)." (Goldstone, 2003, p. 7)

Ou seja, é possível – e mais eficiente – que os movimentos combinem a performance contestatória com a política institucional. Parece-nos que é justamente essa combinação que o MST busca com seus mandatos eletivos nos legislativos estaduais e federal.

Abers et al (2022) afirmam, ainda, que a institucionalização não significa conformidade. Pelo contrário, as interações entre movimentos sociais e partidos políticos na América Latina demonstram que quando ativistas ocupam a burocracia estatal continuam dependendo de grandes esforços para implementar políticas públicas contra os interesses econômicos que dominam a Administração.

Com o tempo, o MST amadureceu sua proposta de reforma agrária, ao melhor compreender as mudanças conjunturais provocadas pelo agronegócio, cada vez mais dependente do capital internacional. Segundo Martins et al (2021), pelo modelo predatório e exploratório desenhado pelo capital para a agricultura brasileira, não há espaço para uma reforma agrária do tipo clássica, "aquela que objetiva a democratização da propriedade da terra, garantindo a reprodução dos camponeses com sua integração ao mercado interno e geração de renda" (Martins; Nunes; Gasparin, 2021, p. 637), como havia proposto João Goulart antes do golpe empresarial-militar de 1º de abril de 1964.

Por isso, segundo os autores, hoje o MST luta em torno de um projeto de reforma agrária popular, que reúna os interesses do conjunto das classes trabalhadoras, movimentos urbanos e camponeses, cujos fundamentos veremos mais adiante na análise de seu Programa Agrário (MST, 2013).

Além dos repertórios mencionados, o MST passou a abranger outras formas de ação coletiva. Durante o acampamento, para atingir o objetivo de desapropriação da terra disputada, os militantes participam de marchas, vigílias, atos públicos, manifestações artísticas, audiências, ocupações de prédios públicos nas cidades, acampamentos diante de bancos e alguns chegam a se manifestar por meio de jejuns e greves de fome – ações sociopolíticas associadas às principais, que se relacionam com o território reivindicado (MST, 2024).

No entanto, em seus quase 40 anos de existência, somente em 2022 o MST decidiu por disputar cargos eletivos, o que não o faz abandonar os demais repertórios contestatórios. Esse movimento de combinação de diferentes táticas é chamado por Tarrow (2021) como hibridização das ações coletivas, em movimentos que apresentam relações próximas a partidos, mas mantêm sua autonomia, não se incorporando a eles.

Segundo o autor, os limites entre partidos e movimentos sociais estão cada vez mais diluídos nas democracias ocidentais. Ele distingue, então, três formas de hibridização: 1) o hibridismo horizontal – em que movimento e partido cooperam entre si em torno de interesses comuns; 2) o hibridismo vertical – quando uma organização financia um partido e vice-versa; e 3) o hibridismo do tipo misto – quando há tanto cooperação ideológica, quanto financiamento (Tarrow, 2021, p. 149).

Observamos no caso em tela que ainda que haja uma forte interação entre MST e PT, que se constituíram historicamente, há diversas contradições entre os objetivos de transformação social do primeiro e as práticas políticas do segundo, o que se coloca como desafio para os mandatos de ativistas do MST pelo PT.

Retomando esse histórico de interação, Ana Elisa Corrêa aponta como a fundação do PT, em 1980, e também da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, contou com grande participação do MST e da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Essas três organizações juntas se consolidaram em torno de projeto político comum, classista e anticapitalista, o que ficou marcado pelo Programa Democrático e Popular (PDP). No entanto, ela demonstra como o PT teve uma drástica transformação de seu projeto político, cada vez menos radical, com o fortalecimento da lógica eleitoral dentro do partido (Corrêa, 2013, p. 46-47).

Após assumir a presidência da República, os governos Lula e Dilma adotam políticas consideradas neodesenvolvimentistas, pela combinação entre desenvolvimento econômico e assistência social universal. Corrêa aponta que as expectativas de movimentos sociais, inclusive sobre medidas reformistas, são frustradas durante os governos petistas, cujas políticas estiveram "muito aquém das expectativas das principais organizações" (Corrêa, 2013, p. 43). De acordo com a autora, "o governo não realiza a principal demanda do movimento, a Reforma Agrária, mas o apoio ao governo se mantem, de modo que se estabelecem relações estreitas através de programas sociais e projetos de parceria" (Corrêa, 2013, p. 51). A partir dessa análise de conjuntura, ela levanta a hipótese de que a principal característica dos governos PT seria a "capacidade de contenção das lutas sociais e apassivamento dos trabalhadores" (Corrêa, 2013, p. 46), o que teria reflexos de cooptação na atuação do MST.

Em 1990, o cientista político e dirigente do PT Juarez Guimarães avaliou, pela perspectiva da estratégia partidária, a necessidade de articulação entre "avanço sobre a institucionalidade com a criação do poder popular". A chamada "estratégia da pinça" em muito se assemelha com as táticas híbridas tratadas por Tarrow. As armadilhas dessa hipótese são, de um lado, "encarar a máquina do

Estado burguês como se ela fosse neutra", ignorando a necessidade de sua subversão, e, de outro lado, "estabelecer um programa maximalista, combinado com a pretensão de criar o poder popular à margem da conjuntura", quer dizer, de forma não dialética (Guimarães, 1990, s/p).

Apesar dos possíveis ganhos proporcionados pela hibridização tática, ela ainda é vista com certa desconfiança por parte dos militantes sociais. Inclusive no MST, o que se verifica é uma crescente atenção à política institucional e uma desaceleração das ocupações de terra e do enfrentamento direto ao latifúndio. A atuação institucional é demandante e divide os esforços de ações coletivas.

Para Gilmar Mauro, dirigente e fundador do MST, nesse cenário, substitui-se o projeto estratégico revolucionário pela disputa por instrumentos organizativos no interior do partido, "a ponto de se comemorarem as derrotas de determinadas correntes de esquerda no processo de disputa contra-hegemônico, enquanto a classe dominante manda soberana e se diverte de camarote" (Mauro, 2007, p. 111).

A política partidária na sociedade capitalista é melindrosa para os militantes revolucionários, uma vez que pressupõe que as mudanças sociais sejam feitas "de cima para baixo". A "máquina do Estado" torna-se protagonista do projeto de transformação, enquanto as classes trabalhadoras assumem o papel de pressionar e direcionar os "engenheiros" do poder, sendo alijados do processo de tomada de decisão (Mauro, 2007, p. 114). Segundo ele, nas disputas parlamentares, a luta pela terra é despolitizada em seu caráter de rejeição à propriedade privada no curso da luta de classes, tornando-se mera agenda econômica (Mauro, 2007, p. 116).

Mauro continua sua reflexão contextualizando-a na eleição de Lula como presidente. Ele avalia como equívoco o personalismo na figura do Lula, que não foi acompanhada pela construção de bases objetivas e subjetivas que representaria e sustentaria seu mandato. Embora não rejeite a tática eleitoral, o autor afirma: "Nossa disputa não é eleitoral. Pode até incluir a eleição, mas nosso horizonte é a construção de uma nova sociedade" (Mauro, 2007, p. 115).

2 O golpe empresarial-militar e a derrota histórica das lutas por reforma agrária

As eleições de 2022 aconteceram em conjuntura política decisiva para o campo democrático de enfrentamento ao neofascismo, representado pelo então presidente Jair Bolsonaro (PP). Os povos do campo, da floresta e das águas enfrentaram violentas consequências de ascensão da extrema direita, com o aumento da brutalidade, da degradação ambiental e da expansão das fronteiras

agrícola e de mineração. A Comissão Pastoral da Terra, na edição de 2022 de seus Cadernos de Conflitos no Campo, aponta para um cenário de crescente concentração fundiária, racismo ambiental e distribuição desigual de direitos. Sobre os conflitos no campo, a CPT afirma o seguinte:

> Em média, no total, durante o Governo Bolsonaro houve 1.981,25 ocorrências de conflitos por ano, número consideravelmente maior que a média de 1.560,67 ocorrências de conflitos durante o Governo Temer e do que a média de 1.340,67 conflitos por ano no segundo governo de Dilma. Os números traduzem na prática o discurso de Bolsonaro no incentivo à violência e à invasão dos territórios, assim como reverberam a contra-reforma agrária empreendida desde o governo Temer e a paralisação dos processos demarcatórios de territórios tradicionais, com o avanço violento do agronegócio e da mineração contra os povos do campo, das águas e das florestas (CPT, 2022, p. 5)[8].

Essa conjuntura neofascista conduziu à formação de uma frente ampla contra Bolsonaro representada pelo candidato de Luiz Inácio Lula da Silva (PT) durante o segundo turno da corrida presidencial, unificando espectros políticos bem distintos, inclusive à direita. Além disso, dado o protagonismo do MST na luta de classes no campo, o movimento se viu compelido a abranger suas arenas de disputa e lançar candidaturas próprias.

McAdam e Tarrow (2011), contribuindo para uma perspectiva dinâmica e interativa do fenômeno político, afirmam que o ciclo eleitoral é importante catalisador das atividades de movimentos sociais, uma vez que este período propicia a abertura de oportunidades e ameaças aos interesses das organizações. Amparados nisso, acreditamos que, em razão do agravamento da questão agrária e socioambiental, houve uma intensificação deste debate nas eleições de 2022 quando comparado com outros ciclos eleitorais da história política recente brasileira, o que contou com significativo fomento do MST e de seus candidatos.

Os autores defendem haver uma relação recíproca entre a dinâmica dos movimentos sociais na mobilização da opinião pública e o resultado das eleições, o que se apresenta como outro indício da interferência direta dos movimentos na política institucional. McAdam e Tarrow denominam essa relação como "confronto eleitoral", que pode ser observada por cinco diferentes processos nesse sentido:

[8] Para ter acesso aos dados detalhados sobre a conjuntura da questão agrária ao final do Governo Bolsonaro, leia o relatório da CPT.

1) "eleições como uma tática do movimento", como por exemplo pela candidatura direta de seus ativistas;

2) "mobilização eleitoral pró-ativa" de grupos de movimento, ou o apoio a partidos e candidaturas e o reforço de suas reivindicações centrais;

3) "mobilização eleitoral reativa" de grupos de movimento, ou a oposição a candidaturas e o balanço contestatório de mandatos;

4) "impacto a longo prazo de mudanças em 'regimes eleitorais' sobre padrões de mobilização e desmobilização dos movimentos sociais", ou o resultado do processo político dos movimentos sociais ao longo da história no confronto eleitoral;

5) "polarização partidária induzida por movimentos", provocada pelo contraste entre partidos apoiadores e opositores do movimento (Mcadam; Tarrow, 2011, p. 24).

Nesse sentido, observamos que o MST mobilizou todos os cinco processos acima durante o confronto eleitoral de 2022. No segundo turno da eleição presidencial, percebemos a disputa entre dois projetos políticos distintos no tratamento da questão agrária. De um lado, o programa de governo de Bolsonaro defendia a "regularização fundiária" pela titulação de proprietários de terras já identificados e cadastrados (leia-se: o enfraquecimento da política de assentamento rural e a legalização da grilagem[9]) e "o direito fundamental à legítima defesa e ao fortalecimento dos institutos legais que assegurem o acesso à arma de fogo aos cidadãos" (leia-se: intensificação da violência no campo) (TSE, 2022, p. 34).

De outro lado, as diretrizes do programa de governo da chapa Lula-Alckmin defenderam a "reforma agrária e o estímulo à economia solidária, à economia criativa e à economia verde inclusiva, baseada na conservação, na restauração e no uso sustentável da nossa biodiversidade" (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 4). O programa cita em diversos aspectos a defesa da agricultura familiar, da

[9] Gustavo Prieto (2021) identifica na grilagem de terras o fundamento da formação territorial brasileira. Segundo ele, desde a Constituição Imperial de 1824 e a Lei de Terras de 1850, o Estado brasileiro produziu uma série de leis nacionais pelos mais variados governos que estabelecem marcos de descriminalização da apropriação privada de terras públicas. Tal processo consolidou a transformação da terra em propriedade privada, para reserva de valor e acesso ao crédito, ao passo em que fomentou a concentração fundiária. No caso do governo Bolsonaro, o autor considera a Medida Provisória 910 de 2019 convertida na Lei 2633/2020 como marco da grilagem, que estende o prazo para a regularização, bem como os limites do que se considera como "posse legítima" (Prieto, 2021).

agroecologia, da soberania alimentar e da reforma agrária nos itens 15 (transcrito acima), 57[10], 65[11], 66[12] e 67[13].

Entretanto, o PT mantem aspectos que induzem a uma tentativa de conciliação de classes no campo, como desempenhado nos seus primeiros governos (2003 – 2016) pela concomitante defesa do agronegócio e da reforma agrária. Nos pontos 61[14], 68[15] e 69[16], o programa reforça a ideia de modernização agrícola, que, de acordo com Delgado, se caracteriza pelo "aprofundamento das relações técnicas da agricultura com a indústria e de ambos com o setor externo" (Delgado, 2001, p. 164), identificando, em seus termos, o "complexo agroindustrial" como estratégico

10 "57. Vamos estabelecer uma política nacional de abastecimento, que inclui a retomada dos estoques reguladores e a ampliação das políticas de financiamento e de apoio à produção de alimentos, aos pequenos agricultores e à agricultura orgânica." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 11).

11 "65. Estamos comprometidos com a soberania alimentar, por meio de um novo modelo de ocupação e uso da terra urbana e rural, com reforma agrária e agroecológica, com a construção de sistemas alimentares sustentáveis, incluindo a produção e consumo de alimentos saudáveis. Daremos apoio à pequena e média propriedade agrícola, em especial à agricultura familiar. Políticas de compras públicas podem servir de incentivo à produção de alimentos saudáveis e de qualidade – que têm tido sua área plantada reduzida nos últimos anos por falta de apoio do Estado –, e de estímulo à ampliação das relações diretas dos pequenos produtores e consumidores no entorno das cidades." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 12)

12 "66. O fortalecimento da produção agrícola, nas frentes da agricultura familiar, agricultura tradicional e do **agronegócio sustentável**, é estratégico para repensar o padrão de produção e consumo e a matriz produtiva nacional, com vistas a oferecer alimentação saudável para a população. A experiência brasileira já demonstrou que esse é o caminho para superar a crise alimentar e ampliar a produção de alimentação adequada e saudável, por meio de medidas que reduzam os custos de produção e o preço de comercialização de alimentos frescos e de boa qualidade, fomentem a produção orgânica e agroecológica e incentivem sistemas alimentares com parâmetros de sustentabilidade, de respeito aos territórios e de democratização na posse e uso da terra." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 13)

13 "67. A Embrapa será fortalecida para identificar potencialidades dos agricultores e assegurar mais avanços tecnológicos no campo, essenciais para a **competitividade** e sustentabilidade tanto dos pequenos quanto dos grandes produtores." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 13)

14 "61. É preciso fortalecer e modernizar a estrutura produtiva por meio da reindustrialização, do fortalecimento da produção agropecuária e do estímulo a setores e projetos inovadores. Devemos fortalecer a empresa nacional, pública e privada, com instrumentos como financiamento, compras governamentais, investimento público, ampliando e agregando valor à produção, com ênfase em inovações orientadas para a transição ecológica, energética e digital." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 12)

15 "68. A produção agrícola e pecuária é decisiva para a segurança alimentar e para a economia brasileira, um setor estratégico para a nossa **balança comercial**. Precisamos avançar rumo a uma agricultura e uma pecuária comprometidas com a sustentabilidade ambiental e social. Sem isso, perderemos espaço no **mercado externo** e não contribuiremos para superar a fome e o acesso a alimentos saudáveis dentro e fora das nossas fronteiras." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 13)

16 "69. É imprescindível agregar valor à produção agrícola com a constituição de uma **agroindústria de primeira linha, de alta competitividade mundial**, e fortalecer a produção nacional de insumos, máquinas e implementos agrícolas, fomentando o **desenvolvimento do complexo agroindustrial**." (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 13)

para a "balança comercial" e a "competitividade" da economia nacional (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 11-13).

Noutros pontos já citados, como os itens 66 e 67 do programa, há indícios da defesa de uma modernização ecológica capitalista, que associe nas mesmas políticas um certo "agronegócio sustentável" e a agricultura familiar (Coligação Brasil da Esperança, 2022). Ou seja, pelo apelo ecologista, busca-se abrir novos mercados que "economizem o ambiente", recorrendo ao modo de produção capitalista para criar soluções socioambientais para a crise ecológica e de civilização criada pelo capitalismo e inerente a ele (Acserald, 2004; Löwy, 2013).

A plataforma da candidatura presidencial se apresenta como resultado da correlação de forças internas ao partido. Acontece que, na relação híbrida de cooperação entre MST e Partido dos Trabalhadores, evidenciam-se as contradições entre as defesas de movimento e partido. Ao mesmo tempo que o PT acolhe parte significativa do Programa Agrário do MST (2013), ele reafirma o "pacto da economia política do agronegócio" pela continuidade de seu compromisso com o Plano Estratégico para o Agribusiness Brasileiro formulado pela Associação Brasileira de Agribusiness (Abag) (Pompeia, 2020, p. 200).

No entanto, de um lado, os povos tradicionais do campo, da floresta e das águas e, de outro, o agromineronegócio, ambos abarcados pelo plano de governo do PT, encontram-se em constante conflito (e de caráter violento), por serem os seus interesses de classe inconciliáveis. Ao fomentar o crescimento do setor agropecuário, o governo estaria necessariamente se contrapondo ao campesinato.

É fato que PT e MST possuem afinidades e cooperação históricas, em especial pela rede de movimentos que se formou durante a criação de ambos no início dos anos 1980. Como visto, nas eleições, num contexto de combate ao neofascismo, as contradições entre movimento e partido foram relevadas. Contudo, uma vez eleito o presidente Lula, tais contradições podem representar desafios para os deputados ativistas do MST também eleitos pelo PT na defesa de suas plataformas.

De acordo com McAdam e Tarrow, essa interação de intermitência entre cooperação e conflito não se aplica apenas a MST e PT. Segundo os autores, "há uma tensão inerente entre a lógica do movimento e a da política eleitoral". A política partidária tende, em comparação com movimentos, a uma lógica centrista, de coalizão. Já os movimentos são propensos à radicalidade, pelo seu forte compromisso com os interesses de determinado grupo social (Mcadam; Tarrow, 2011, p. 32).

Desse modo, analisado o contexto de disputa eleitoral de ativistas do MST, passamos ao estudo do caso da eleição de Rosa Amorim como deputada estadual do Pernambuco, verificando de que forma sua candidatura e de outros ativistas contribuem taticamente para os objetivos de transformação social almejados pelo movimento.

3 A eleição de Rosa Amorim: deputada sem-terra

Como visto anteriormente, nas eleições de 2022, pela primeira vez, a direção nacional do MST articulou candidaturas de ativistas aos legislativos federal e estaduais. Embora já tivessem ocorrido candidaturas e eleições de pessoas vinculadas ao MST, somente no último pleito a tática eleitoral foi assumida pelo movimento, partindo de decisão da direção nacional.

Rosana Fernandes, da direção nacional do movimento, afirmou em entrevista que "o trabalho prioritário durante a campanha eleitoral é eleger Lula, junto com uma bancada de parlamentares estaduais e federais que deem respaldo a uma política governamental que priorize as questões populares" (MST, 2022b). Quer dizer, as candidaturas do MST tinham por objetivo contribuir com a campanha presidencial de Lula, em aberta declaração de apoio do movimento ao partido, além de garantir a governabilidade na relação com o legislativo durante eventual mandato.

Das 15 candidaturas lançadas pelo movimento, 6 foram eleitas. Desse modo, antes de passarmos ao estudo do caso da deputada estadual do Pernambuco Rosa Amorim, na Tabela 1 abaixo sistematizamos as informações básicas dos deputados eleitos disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral, com o objetivo de contribuir para pesquisas futuras.

Em suma, foram duas mulheres negras, um homem negro e três homens brancos candidatos como ativistas do MST. Os quatro deputados estaduais concorreram a primeiros mandatos. Já os dois deputados federais foram reeleitos. Valmir Assunção (PT-BA) está em seu quarto mandato como deputado federal (2011 – 2026) e foi também deputado estadual da Bahia por dois mandatos (2005 – 2010). Já o Marcon do MST (PT-RS) foi deputado estadual do Rio Grande do Sul por 3 legislaturas (1999 – 2010) e foi reeleito para o seu quarto mandato como deputado federal (2011 – 2026).

Tabela 1 – Candidaturas do MST por cargo, estado, nº de votos, gênero, cor/raça e recursos recebidos

Nome do Candidato	Cargo	Estado	Nº de votos recebidos	Gênero	Cor/Raça	Recursos recebidos do Partido
Rosa Amorim	Dep. Estadual	PE	42 mil +	Feminino	Preta	R$201.000,00
Lúcia Marina dos Santos (Marina do MST)	Dep. Estadual	RJ	46.422	Feminino	Parda	R$170.000,00
Manoel Missias Bezerra (Missias do MST)	Dep. Estadual	CE	44.853	Masculino	Branca	R$190.000,00
Adão Pretto	Dep. Estadual	RS	64.975	Masculino	Branca	R$125.000,00
Valmir Assunção	Dep. Federal	BA	90 mil +	Masculino	Preta	R$2.071.591,01
Dionilso Mateus Marcon (Marcon do MST)	Dep. Federal	RS	122.555	Masculino	Branca	R$0,00

Fonte: Formulada pela autora com base em informações do TSE

Também destacamos a candidatura de Ruth Venceremos a deputada federal do Distrito Federal. Embora não tenha sido eleita, a drag queen, produtora cultural, educadora e militante do MST foi nomeada em 1º de janeiro de 2023 ao cargo de Assessora de Diversidade e Participação Social da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, posição que ocupou por 3 meses. Apesar de curta sua passagem no cargo, sua nomeação reafirma a hibridização de atuação do movimento social dentro e fora da política institucional.

Passamos a seguir ao estudo de caso do processo que elegeu a deputada Rosa Amorim. Para tanto, utilizamos como instrumentos metodológicos a pesquisa documental, com o intuito de: 1. conhecer a trajetória de vida da candidata; 2. compreender a relação entre sua plataforma de governo pelo PT com o projeto de reforma agrária do MST; e 3. analisar como se deu a associação entre partido e movimento social como estratégia de campanha de sua candidatura.

Eleita para o seu primeiro mandato como deputada estadual do Pernambuco, Rosa Amorim, de 27 anos, é considerada uma aposta do MST. Rosa se reconhece como mulher, negra, lésbica, sem-terra e artista. Em seu "perfil de lutadora" no site do MST, sua trajetória é descrita.

> Rosa Amorim nasceu na luta. Sem Terrinha assentada em Normandia, na zona rural de Caruaru, no Agreste pernambucano, cresceu sabendo

> reconhecer o valor da terra, da agricultura familiar camponesa e a importância da união do povo.
> Faz parte de uma primeira geração de assentados que nascem já dentro da área conquistada. Ao lado de seus pais, Rubneuza Leandro e Jaime Amorim, dirigentes do MST Pernambuco, pôde aprender, a partir das lutas de seu assentamento – palco de uma das mais simbólicas batalhas do MST em Pernambuco -, que ocupar vai muito além de espaços físicos.
> Ainda na pré-adolescência, Rosa passou a integrar os movimentos culturais que aconteciam na cidade de Caruaru. Alinhada com os ideais feministas, também foi uma das precursoras da Marcha Mundial das Mulheres em Pernambuco. Ainda fez parte do movimento estudantil, desde o secundarista, se tornando referência no Levante Popular da Juventude e na União Nacional de Estudantes (UNE), onde compõe a diretoria de Cultura. (MST, 2022c)

Ademais, durante sua candidatura, Rosa era graduanda em Teatro pela Universidade Federal do Pernambuco, curso em que se formou em 2024. Ela é atriz e produtora cultural e liderou a construção da Campanha Mãos Solidárias no estado, iniciativa dos movimentos populares de solidariedade às pessoas em situação vulnerável durante a pandemia do coronavírus.

Chama a atenção na candidatura de Rosa Amorim a proximidade entre a sua Plataforma Colaborativa de governo (2022) e o Programa Agrário do MST (2013). Quer dizer, um traduz em políticas públicas a tática de execução dos objetivos do segundo, até mesmo, porque, a plataforma foi elaborada coletivamente por militantes do movimento durante os meses de junho a agosto de 2022.

O projeto de reforma agrária popular do MST está previsto neste Programa Agrário, elaboro em 2013 e aprovado no VI Congresso Nacional do movimento em 2014. Ele prevê os seguintes fundamentos sobre a terra:

> A terra e todos os bens da natureza, em nosso território nacional, devem estar sob controle social e destinados ao benefício de todo povo brasileiro e das gerações futuras. Para isso devemos lutar para:
> a) Democratizar o acesso à terra, às águas, à biodiversidade (florestas, fauna e flora), minérios e fontes de energia;
> b) Impedir a concentração da propriedade privada;
> c) Estabelecer o tamanho máximo de propriedade da terra;
> d) Eliminar o latifúndio;
> e) Garantir a função social do uso, posse e propriedade da terra;
> f) Assegurar a devolução para o povo de todas as terras, territórios, minérios e biodiversidade hoje apropriados por empresas estrangeiras;
> g) Demarcar e respeitar todas as áreas dos povos indígenas e das comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas, de pescadores artesanais e tradicionais. (MST, 2013, p. 35).

Para atingir esses fundamentos, o Programa prevê uma série de medidas a serem tomadas com a finalidade de democratizar o acesso à terra, tais como desapropriar terras improdutivas e que não obedeçam às legislações trabalhista e ambiental, estabelecer um limite máximo ao tamanho da propriedade das terras agrícolas, eliminar todas as formas de cobrança de renda da terra, identificar e exigir a devolução de todas as terras públicas griladas, impedir que as áreas nas zonas de fronteira do país sejam entregues para grandes empresas, sobretudo de capital estrangeiro, etc (MST, 2013, p. 40-41).

Figura 1 – Capa da Plataforma Colaborativa de Rosa Amorim



Fonte: Federação Brasil da Esperança, 2022.

Além disso, associado aos objetivos relacionados à terra, o Programa estabelece mudanças estruturais a serem implementadas relativas à lida com os bens da natureza, o modo de produção, a produção de energia, as áreas de educação e cultura, os Direitos Sociais e as condições de vida.

Já a Plataforma Colaborativa da candidatura de Rosa Amorim é organizada em 13 eixos resultados dos debates diagnósticos e programáticos dos militantes do movimento: 1) Reforma Agrária e Regulamentação das Terras Indígenas e Quilombolas; 2) Agricultura Familiar, Agroecologia e Meio Ambiente; 3) Políticas para Mulheres; 4) Políticas para a População LGBTQIAP+; 5) Políticas para a

População Negra; 6) Políticas para a Educação do Campo, Indígena e Quilombola; 7) Políticas para a Educação nas áreas da Periferia Urbana; 8) Políticas de Saúde; 9) Políticas para as Juventudes; 10) Políticas de Cultura; 11) Políticas de Esporte e Lazer; 12) Trabalho, Emprego e Renda para a População; 13) Questão Urbana e Mobilidade (Federação Brasil da Esperança, 2022).

Dentre esses eixos, outro aspecto que desperta interesse é o caráter dialético atribuído à relação entre cidade e campo, compreendendo que se no campo as classes trabalhadoras não possuem acesso à terra, na cidade elas não têm acesso à moradia, bem como à qualidade de vida e aos direitos sociais.

Além da centralidade dada à questão agrária, a Plataforma contém políticas públicas de fortalecimento de direitos sociais voltadas ao combate às desigualdades de classe, raça, gênero, sexualidade, geracionais e ambientais, o que é resultado coletivo das alianças formadas na trajetória política de uma jovem militante. Assim, percebemos coerência entre os objetivos do movimento e da candidatura, que enfrentará maiores desafios para assim se manter durante o mandato.

Quanto às estratégias de campanha, percebemos também forte influência de sua participação no movimento social, principalmente pelas formas coletivas e voluntárias de construção e divulgação da candidatura. Da análise das redes sociais de Rosa no período de campanha, destacamos a seguir características marcantes em sua comunicação.

3.1 Identidade sem-terra

A campanha explorou da identidade pessoal da candidata como identidade política, atribuindo vinculação entre sua história de vida e as bandeiras que defende. Ao se reconhecer como mulher, jovem, negra, lésbica, artista e, especialmente, sem-terra, Rosa busca a identificação de parcela do eleitorado, como forma de atribuir a ela a imagem de representante direta do povo.

Muito mais do que a mera associação a um movimento social ou a vinculação a uma parcela despossuída da classe trabalhadora, a condição de sem-terra se constitui como identidade. Para Natália Alvaides e Rosemeire Scopinho, ao migrarem de suas terras, os trabalhadores rurais perdem não só "a paisagem natal – a roça, a caça, os animais, a casa –, mas também os vizinhos, as festas, as maneiras de vestir, o entoado de falar, de viver, de louvar a Deus", o modo de vida. O desenraizamento provoca o "desconhecimento do sujeito sobre a sua condição no mundo" (Alvaides; Scopinho, 2013, p. 288-289).

A identidade sem-terra busca reconstruir os laços culturais rompidos pelo processo de expropriação. Ao ingressarem na luta, além de retomarem a cultura de origem, os sem-terra acrescentam a ela aspecto político frente às transformações do rural que impactam suas histórias de vida. Passam a se reconhecer como herdeiros da tradição dos oprimidos e oprimidas pelo acesso à terra, inspirados, principalmente, nas Ligas Camponesas (Alvaides; Scopinho, 2013).

Na **Figura 2**, extraída do perfil oficial de Rosa, identificamos um abraço descontraído entre ela e Lula, as cores verde, amarelo e vermelho e os símbolos do MST e do PT lado a lado. Com o *slogan* "Primeira Sem Terra Deputada Estadual", a candidata demarca sua identidade sem-terra e se posiciona politicamente através do movimento, reforçando sua representatividade.

Figura 1 – Arte da campanha de Rosa Amorim



Fonte: Amorim, 2022.

3.2 Construção coletiva da campanha

Além da já tratada Plataforma Colaborativa de Governo, a campanha de Rosa contou com outras dinâmicas aproximadas às da militância do MST. Dentre as estratégias, verificamos o financiamento coletivo, o trabalho voluntário, o Comitê Popular e a divulgação nos espaços ocupados pelo movimento e em outros. A candidata manteve suas atividades militantes durante a campanha eleitoral,

reafirmando sua vinculação com as bases. Esteve em passeatas e realizou atividades em assentamentos, quilombos, terreiros e favelas.

Figura 3 – Divulgação de atividade de campanha de Rosa Amorim no Assentamento Josias de Barros – PE



Fonte: Amorim, 2022.

3.3 Vinculação à candidatura presidencial de Lula e oposição à de Bolsonaro

Por fim, uma das mais proeminentes estratégias de campanha foi a vinculação à candidatura de Lula à Presidência da República e, concomitantemente, a oposição a Bolsonaro. Seria previsível esse alinhamento político, dada a filiação de Rosa ao PT. Contudo, vale ressaltar que ela coincide com o apontamento de Rosana Fernandes sobre a prioridade da eleição presidencial e a formação de base legislativa como o objetivo primordial das candidaturas de militantes do MST. Do mesmo modo, Rosa foi apoiada publicamente por Lula. Assim, evidencia-se a relação colaborativa entre movimento e partido durante as eleições.

A campanha decidiu por reforçar a imagem de Lula como figura popular e apoiador do movimento, apesar das supramencionadas defesas do presidente eleito sobre o pacto da economia política do agronegócio. É neste ponto que a análise do caso concreto se encontra com as problematizações teóricas sobre a conflituosidade inerente às táticas híbridas.

Quanto à oposição à Bolsonaro, ela se apresentou pela contrariedade às políticas de governo em curso e pelas suas manifestações eleitorais, especialmente em relação à questão agrária e ao MST. Enquanto a aliança com Lula leva a

contradições com as posições do movimento social, o que inerente à tática eleitoral, por outro lado, o palco que se cria agrega também em oportunidades contestatórias, quando a candidatura se opõe ao então presidente, o que demonstra a complexidade da hibridização tática.

Figura 2 – Publicação de Rosa Amorim em oposição a Bolsonaro



Fonte: Amorim, 2022.

Como se observa na Figura 4, a relevância da pauta agrária confirma a ideia de que as eleições são períodos em que se abrem oportunidades e ameaças aos interesses do movimento. Essa conjuntura se intensifica quando o então presidente, de extrema-direita, abertamente se opõe a um movimento social histórico e legitimamente organizado, colocando em risco sua liberdade política, o que demanda atuação incisiva e repúdio de seus militantes.

Além de Lula, Rosa Amorim contou, ainda, com o apoio de outros políticos e de figuras públicas com atuação na cultura e militância social, como, por exemplo, a ex-presidenta Dilma Rousseff (PT), o senador Humberto Costa (PT-PE), o deputado federal Túlio Gadêlha (REDE-PE), os cantores Chico Buarque, Caetano Veloso e Chico César, o ator Wagner Moura, o jornalista Chico Pinheiro e o dirigente nacional do MST João Pedro Stédile. Todos esses possuem grande alcance midiático e proporcionam engajamento nas redes sociais, o que contribuiu na candidatura de Rosa Amorim.

Considerações finais

No decorrer deste trabalho, buscamos compreender o deslocamento do MST para uma hibridização de seus repertórios de ação coletiva ao eleger 6 de seus ativistas a cargos nos legislativos estaduais e federal. Concluímos que a tática eleitoral não anula a adoção de ações contestatórias em relação ao Estado. Afinal, ainda que tenham pretensões revolucionárias, os movimentos sociais não são outsiders da política institucional. Pelo contrário, eles são atores essenciais à rotina desta, especialmente em período eleitoral, quando se abrem oportunidades e ameaças aos interesses dos movimentos.

Desenvolvemos análise da conjuntura das eleições de 2022 em relação à questão agrária, destacando a oposição entre as candidaturas de Bolsonaro (PP) e Lula (PT) à Presidência da República. Com base nos programas de governo, percebemos que, embora a plataforma do PT acolha boa parte das reivindicações maturadas pelo MST em sua trajetória, ela mantem o pacto da economia política do agronegócio que desenvolveu quando esteve no poder entre 2003 e 2016, em proposta de conciliação de classes.

Por fim, exploramos as candidaturas dos ativistas do MST, realçando a deputada estadual do Pernambuco Rosa Amorim. Analisamos sua trajetória de vida e militância, sua Plataforma Colaborativa de Governo e suas estratégias de campanha, corroborando com a hipótese de Tarrow (2021) sobre a hibridização das ações coletivas de forma interna e externa à política institucional e a colaboração mútua entre partidos e movimentos sociais.

Em nossa avaliação, a relação de cooperação entre PT e MST é histórica e forma um senso de coesão entre partido e movimento, apesar das diferenças programáticas que são inúmeras. Embora haja partidos com maior aderência ao Projeto Popular para o Brasil formulado pelo MST e maior radicalidade em torno da questão agrária, a escolha pelo PT vem deste histórico, da viabilidade eleitoral, da territorialização partidária, do constante diálogo entre as bases de ambos. Isso não anula as contradições existentes, quando comparadas as plataformas presidencial de Lula e parlamentar de Rosa Amorim, o que pode levar à intermitência entre cooperação e conflito no decorrer do mandato de militantes do MST pelo PT, como apontam McAdam e Tarrow sobre a interação entre movimentos e partidos.

Referências

ABERS, Rebecca; ALMEIDA, Debora; BULOW, Marisa. Movements and parties: Beyond Contentious Performances. *PACO*. University of Salento, SIBA, 2022. ISSN: 2035-6609. Disponível em: http://siba-ese.unisalento.it/index.php/paco/article/view/26478/21996. Acesso em: 16 fev. 2024.

ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. *In*: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA. José Augusto (orgs.). *Justiça ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

AFONSO, José Batista. *O massacre de Eldorado dos Carajás e a luta do movimento camponês pela terra no sul e sudeste do Pará*. Marabá: Mestrado em Dinâmicas Territoriais e Sociedade, Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, Campus Universitário de Marabá, 2016.

ALVAIDES, Natália; SCOPINHO, Rosemeire. De sem-terra a Sem-Terra: memórias e identidades. *Psicologia & Sociedade*, v. 25, n. 2, p. 288-297, 2013.

AMORIM, Rosa. *Instagram*: rosamst_. Jun.–set. 2022. Disponível em: https://www.instagram.com/rosamst_/. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993*. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília - DF, 26 fev. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8629.htm. Acesso em: 13 jul. 2023.

CALDART, Roseli Salete. *Pedagogia do Movimento Sem-Terra*: escola é mais do que escola. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

COLIGAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. *Diretrizes para o Programa de Reconstrução e Transformação do Brasil Lula-Alckmin 2023-2026*. 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/280001607829/pje-3b1196fd-Proposta%20de%20governo.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

CORRÊA, Ana Elisa Cruz. Movimentos Sociais e Estado: o governo do PT e o apassivamento do MST. *Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina*. 2013. ISSN 2177-9503. Disponível em: https://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/v4_ana_elisa_GI.pdf#:~:text=. Acesso em 07 nov. 2024.

CPT. *Conflitos no campo no Brasil*. Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno: Goiânia, 2022.

DELGADO, Guilherme. Expansão e modernização do setor agropecuário no pós-guerra: um estudo da reflexão agrária. *Estudos Avançados*, v. 15, n. 43, 2001. DOI: https://doi.org/10.1590/S0103-40142001000300013.

DENCKER, Ada de Freitas Manetti; DA VIÁ, Sarah Chucid. *Pesquisa empírica em Ciências Humanas (com ênfase em comunicação).* Editora Futura: São Paulo, 2008, 190p.

EXECUTIVA NACIONAL DO MOVIMENTO DOS SEM-TERRA. *Apresentamos os nossos candidatos: força pra eles! Jornal dos trabalhadores sem terra*. N 57, São Paulo, out. 1986. Disponível em: https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=hemerolt&id=4062303563344&pagfis=478. Acesso em: 28 out. 2024.

FEDERAÇÃO BRASIL DA ESPERANÇA. *Plataforma Colaborativa de Rosa Amorim*: Primeira Sem Terra Deputada Estadual. Rosa Amorim (coord.). 2022.

GOLDSTONE, Jack. Introduction: bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. *In*: GOLDSTONE, Jack (Org.). *State, parties, and social movements*. Davis: University of California, 2003.

GUIMARÃES, Juarez. A estratégia da pinça. *Teoria e Debate*, 1990. Disponível em: https://teoriaedebate.org.br/debate/estrategia-politica-do-pt-2/. Acesso em: 14 fev. 2024.

LÖWY, Michael. *A Teologia da Libertação*: Leonardo Boff e Frei Betto. 2008. Disponível em: http://xacute1.com/wp-content/uploads/2017/04/01-A-Teologia-da-Libertacao-Michael-Lowly.pdf. Acesso em: 12 jul. 2023.

LÖWY, Michael. Crise ecológica, crise capitalista, crise de civilização: a alternativa ecossocialista. *Caderno CRH*, Salvador, v. 26, n. 67, p. 79-86, Jan./Abr. 2013.

MARTINS, Adalberto; NUNES, Débora; GASPARIN, Geraldo. Reforma Agrária Popular. *In*: DIAS, Alexandre Pessoa; STAUFFER, Anakeila de Barros; MOURA, Luiz Henrique; VARGAS, Maria Cristina (Orgs*). Dicionário de agroecologia e educação*. São Paulo: Expressão Popular; Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2021, p. 635 - 641.

MAURO, Gilmar. A dialética das lutas socialistas: o MST e as novas formas de construção do poder popular na América Latina. *Em pauta*: Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, n. 19, 2007.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney. 2011. Movimentos sociais e eleições: por uma compreensão mais ampla do contexto político de contestação. *Sociologias*, ano 13, n. 28, p. 18-51, set/dez. 2011.

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

MST. *Programa Agrário do MST*. São Paulo: MST, 2013.

MST. *MST nas eleições*. MST elege seis candidaturas em cargos estaduais e federais. 2022a. Disponível em: https://mst.org.br/2022/10/03/mst-elege-seis-candidaturas-em-cargos-estaduais-e-federais/. Acesso em: 10 mai. 2024.

MST. *Eleições 2022*. Luta pela Terra: Conheça as candidaturas do MST nestas eleições. 2022b. Disponível em: https://mst.org.br/2022/08/23/luta-pela-terra-conheca-os-candidatos-do-mst-nessas-eleicoes/. Acesso em: 15 mar. 2024.

MST. *Perfil lutadora*. História de uma mulher negra, lésbica, sem terra e artista do MST. 2022c. Disponível em: https://mst.org.br/2022/08/23/luta-pela-terra-conheca-os-candidatos-do-mst-nessas-eleicoes/. Acesso em: 20 mai. 2024.

MST. *Quem somos*. 2024. https://mst.org.br/quem-somos/. Acesso em: 12 jul. 2023.

POMPEIA, Caio. *"Agro é tudo"*: simulações no aparato de legitimação do agronegócio. Horizonte antropológico, Porto Alegre, ano 26, n. 56, p. 195-224, jan./abr. 2020.

PRIETO, Gustavo. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. *In*: OLIVEIRA, A. U. DE (Ed.). *A grilagem de terras na formação territorial brasileira*. São Paulo: FFLCH/USP, 2021. p. 131–178.

SCHWENDLER, Sônia Fátima. A participação da mulher na luta pela terra: dilemas e conquistas. *In*: FERNANDES, Bernardo; MEDEIROS, Leonilde Servolo; PAULILO, Maria Ignez (Orgs.). *Lutas camponesas contemporâneas*: condições, dilemas e conquistas. vol. II. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

SEFERIAN, Gustavo. Brasil, 1º de abril de 1964: notas para a caracterização do golpe como empresarial-militar. *In*: MEDRADO, Nayara Rodrigues; TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; SERRA, Marco Alexandre de Souza; MARTINS, Carla Benitez. (Org.). *Economia política da pena e capitalismo dependente brasileiro*. 1. ed. São Paulo: Dialética, 2021, p. 455-470.

SEFERIAN, Gustavo. *Intersecções*: Filosofia e Justiça Social (palestra). UFMG: Belo Horizonte, 09 jun. 2023.

STEDILE, João Pedro. *Experiências históricas de reforma agrária no mundo.* Expressão Popular: São Paulo, 2020.

TARROW, Sidney. *Movements and parties*: critical connections in American political development. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

TSE. *Plano de Governo 2023 – 2026 Bolsonaro*. 2022. Disponível em: https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/908966/5_1660093698051.pdf. Acesso em: 14 jul. 2023.

TSE. *Resultados Eleição Ordinária*. 2022. Disponível em: https://resultados.tse.jus.br/oficial/app/index.html#/eleicao/resultados. Acesso em: 14 jul. 2023.

Sobre a autora

Carol Matias Brasileiro
Doutoranda (2027) e mestre (2022) em Direito na área de estudos Direito do Trabalho e Crítica pela UFMG. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela PUC Minas (2020). Bacharel em Direito com estudos complementares em Ciências Sociais pela UFMG (2018). Extensionista do Projeto Caminhos do Trabalho Brasil da Fundacentro-MTE. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), do Grupo de Pesquisa Trabalho e Resistências (UFMG) e do Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital (GPTC-USP). Advogada trabalhista. carolmbrasileiro@gmail.com.

DOI:10.26512/revistainsurgncia.v11i1.47242

em defesa da pesquisa

Entre Juízes e Coronéis: um diálogo jusliterário com o romance regionalista “O Tronco”, de Bernardo Élis

Entre jueces y coroneles: un diálogo jusliterario con la novela regionalista “El Cepo”, de Bernardo Élis

Between judges and colonels: A jusliterary dialogue with the regionalist novel “The Stocks”, by Bernardo Élis

Victor Hugo de Santana Agapito[1]
[1] Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil. E-mail: victorklavier@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5122-9911.

Submetido em 20/02/2023
Aceito em 03/03/2023
Pré-Publicação em 04/03/2023

Como citar este trabalho
AGAPITO, Victor Hugo de Santana. Entre Juízes e Coronéis: um diálogo jusliterário com o romance regionalista “O Tronco”, de Bernardo Élis. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, 11, n. 1, p. 877-897, jan. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Entre Juízes e Coronéis: um diálogo jusliterário com o romance regionalista “O Tronco”, de Bernardo Élis

Resumo
O presente artigo propõe uma análise jusliterária da relação entre o Estado e o coronelismo nas regiões fronteiriças brasileiras tendo por base o romance *O Tronco*, do regionalista Bernardo Élis. O objetivo é, por meio da trama, demonstrar em que grau a obra literária ajuda a explicar a contradição existente nos modelos pré-capitalistas de produção considerando as estruturas de dominação predominantes no ambiente agrário. Para tal, se baseia nos escritos do sociólogo e professor Décio Saes, correlacionando suas categorias de análise com o enredo trazido na narrativa ficcional do autor goiano. Inicialmente, intenta-se contextualizar a publicação do romance *O Tronco* no paradigma da questão agrária brasileira, para, em seguida, ser possível delimitar tais categorias e o seu diálogo com o texto literário de modo que, por fim, se analise criticamente em que grau a obra literária ajuda a entender o papel do fenômeno jurídico na relação contraditória entre o coronelismo e o Estado burguês. Trata-se, portando, de pesquisa desenvolvida principalmente por revisão de bibliográfica e consulta documental, cujos dados levantados são objeto de análise qualitativa.
Palavras-chave
Bernardo Élis. Coronelismo. Derecho y Literatura. Cuestión agraria.

Resumen
Este artículo propone un análisis jusliterario de la relación entre Estado y coronelismo en las regiones fronterizas brasileñas a partir de la novela El Cepo, del regionalista Bernardo Élis. El objetivo es, a través de la trama, demostrar en qué medida la obra literaria ayuda a explicar la contradicción existente en los modelos de producción precapitalistas teniendo en cuenta las estructuras de dominación predominantes en el medio agrario. Para ello, se basa en los escritos del sociólogo y profesor Décio Saes, correlacionando sus categorías de análisis con la trama traída en la narrativa ficcional del autor de Goiás. Inicialmente, se intenta contextualizar la publicación de la novela O Tronco en el paradigma de la cuestión agraria brasileña, para luego poder delimitar dichas categorías y su diálogo con el texto literario para, finalmente, analizarlo críticamente. en qué medida la obra literaria ayuda a comprender el papel del fenómeno jurídico en la relación contradictoria entre el coronelismo y el estado burgués. Se trata, por tanto, de una investigación desarrollada principalmente por revisión bibliográfica y consulta documental, cuyos datos recogidos son objeto de análisis cualitativo.
Palabras-clave
Bernardo Élis. Coronelismo. Derecho y Literatura. Cuestión agraria.

Abstract
This article proposes a jusliterary analysis of the relationship between the State and coronelism in the Brazilian border regions based on the novel The Stocks, by the regionalist Bernardo Élis. The objective is, through the plot, to demonstrate to what degree the literary work helps to explain the existing contradiction in the pre-capitalist models of production taking into account the predominant structures of domination in the agrarian environment. For this, it is based on the writings of the sociologist and professor Décio Saes, correlating his categories of analysis with the plot brought in the fictional narrative of the author from

Goiás. Initially, an attempt is made to contextualize the publication of the novel O Tronco in the paradigm of the Brazilian agrarian issue, so that, then, it is possible to delimit such categories and their dialogue with the literary text so that, finally, critically analyze to what degree the literary work helps to understand the role of the legal phenomenon in the contradictory relationship between coronelismo and the bourgeois state. It is, therefore, a research developed mainly by bibliographic review and documental consultation, whose collected data are object of qualitative analysis.
Keywords
Bernardo Élis. Coronelism. Law and Literature. Agrarian issue.

Introdução

Compreender as contradições que permeiam as relações existentes no ambiente agrário brasileiro requer sensibilidade e rigor respaldados no pensamento crítico, de modo a expandir questões que inicialmente se mostrariam superadas. É diante deste posicionamento que o professor e sociólogo Décio Saes (1994) traz, com base no que anteriormente fora muito bem explorado por Victor Nunes Leal, uma nova leitura sobre a relação entre o coronelismo nas zonas fronteiriças do interior do país e o poder estatal constituído pelo quadro institucional. Não obstante, é fundamental, diante sua relevância nas sociedades modernas ocidentais, entender como o fenômeno jurídico se comporta e age entremeio a toda esta estrutura – ora prescrevendo condutas e mediando disputas entre os diversos atores presentes neste paradigma, ora como mais uma expressão legitimadora de poder e dominação.

Não obstante, aspirando contribuir autenticamente com o campo de estudo, o presente artigo propõe uma análise desta conjuntura a partir do diálogo jusliterário com o romance O Tronco, do regionalista goiano Bernardo Élis. Recentemente se mostrando como uma ferramenta eficaz de reflexão crítica do fenômeno jurídico, o método Direito e Literatura, mais especificamente o Direito na Literatura, tem expandido as instâncias reflexivas sobre o direito, desvelando horizontes até então inalcançados pela teoria jurídica. Acontece que, tendo em vista que o fenômeno jurídico é um produto cultural, a imaginação e a criatividade literária participam ativamente na composição do que vem a ser, posteriormente, uma espécie de racionalidade jurídica, impulsionando a criação de novos setores acadêmicos, centros de pesquisa e outras instituições que se debruçam sobre o tema.

Bernardo Élis (1915-1997) é um expoente da literatura regional do centro-oeste e do Brasil. Especificamente sobre a região que hoje é o estado de Goiás, seus escritos são minuciosos ao narrar a tradição agrária que fortemente pauta a formação

econômica e social deste território. Juntamente com autores como Hugo de Carvalho Ramos (1895-1921) e Carmo Bernardes (1915-1996), Élis compõe o time de grandes expoentes de uma produção literária que traceja sujeitos, paisagens e dilemas do cotidiano íntimo do universo sertanejo goiano. Sua obra transforma em literatura a realidade social e cultural específica desse tempo e desse espaço, transfiguradas nas tragédias, sonhos e dramas dos seus personagens.

Inicialmente publicado em 1957, O Tronco (Élis, 2008) narra a história do rompimento entre grandes oligarquias locais no norte do estado de Goiás, atual estado do Tocantins, que culmina no enfrentamento direto entre os jagunços ligados à oligarquia dos Melo e soldados do Exército brasileiro. O enredo apresenta personagens identificados com os atores sociais presentes no contexto rural sertanejo e chama a atenção para as contradições que são por eles vivenciadas: o escrivão cartorário que sonha com uma sociedade mais justa e respeitosa às leis, o coronel que mantém seu poderio na concentração fundiária, o juiz enviado pelo governo desde a grande metrópole para enfrentar o poderio local das oligarquias, os trabalhadores, comerciantes, e demais cidadãos comuns que se encontram nos entremeios destes conflitos e acabam por sofrer as consequências dessas disputas: O Tronco é uma rica alegoria de um cenário agrário que, se cronologicamente poderia pertencer ao passado, suas expressões ainda são visivelmente percebidas no presente.

Por sua vez, a construção social e a história da ocupação do território brasileiro passa, necessariamente, pelos dilemas e conflitos relacionados à terra: ela delineia classes sociais, atividades econômicas, diretrizes administrativas estatais e formas de violência; também evidencia alguns interesses e sufoca outros, também dita quem tem e quem não tem direitos. Sob uma perspectiva agrária se taxou inimigos e heróis na história do Brasil: há quem diga que o poder é medido em reses, cabeças de boi e em toneladas de soja. Os coronéis, outrora pertencentes a um passado relativamente distante, ainda encontram suas expressões nas dinâmicas sociais do tempo presente, fazendo com que tal discussão seja sempre atual. A verdade é que, até os dias de hoje, tal herança assombra as estruturas sociais ditas modernas e, no final das contas, no fundo do palco se encontra o fantasma do mesmo personagem: o latifúndio.

Diante disso, o artigo se guia pela seguinte problematização: como a narrativa trazida no romance O Tronco, de Bernardo Élis, ajuda a entender o papel do fenômeno jurídico na relação entre o coronelismo e o Estado no contexto agrário brasileiro? Para responder o questionamento, é desenvolvida pesquisa bibliográfica e documental, dada a farta disposição de produções acadêmicas sobre o tema. Por meio de uma abordagem jusliterária do tema, levanta-se dados que

são objeto de análise qualitativa. É válido pontuar o posicionamento constante de consciência da possível fragilidade dos resultados, entretanto, entende-se que seja preferível uma metodologia passível de fragilidades visando a produção de resultados inéditos, a qualquer abordagem consolidada cujos resultados nada têm a acrescentar ao campo de estudo.

1 Aos humildes mortos nas lutas dos coronéis e que não tiveram sequer uma sepultura

Em 7 de setembro de 1915 nasce, na cidade de Corumbá de Goiás, Bernardo Élis Fleury de Campos Curado, "a boca do sertão". Segundo filho de Erico e Marieta, viveu numa cidade onde o tempo que corria era o das gerais, ambos deveras voltados à atividade literária, proporcionaram um contato muito precoce de Bernardo Élis com as letras, principalmente por insistência do pai. Élis estudou no Lyceu de Goiás e bacharelou-se em Direito, até então único curso superior disponível em Goiânia (Almeida, 2003). Fundou a Associação Brasileira de Escritores, foi professor na rede pública de educação e passou a se dedicar com mais afinco à carreira literária. Foi professor na Universidade Federal de Goiás (UFG) e na Universidade Católica de Goiás, foi o primeiro goiano a ocupar uma cadeira na Academia Brasileira de Letras, em 1971. Veio a falecer em 30 de novembro de 1997, vítima de um câncer, deixando uma vasta produção literária que viria no futuro a ser objeto de análise e muita admiração.

Juntamente com outros expoentes da literatura goiana, fundou a revista *Oeste*, participando do corpo editorial desde seu início, em julho de 1942, até dezembro de 1944. Durante esse período, também trabalhou na produção do seu primeiro livro de contos, *Ermos e Gerais*. Em 1944, com o apoio do então prefeito da capital, Venerando de Freitas Borges, por meio da bolsa Hugo de Carvalho Ramos (BRAGA, 2019), conseguiu publicar a obra, vencendo o concurso na categoria *contos*. Nesse mesmo contexto, Bernardo Élis tomara uma atitude política muito importante: sua filiação ao Partido Comunista Brasileiro (PCB), o que o marcaria "definitivamente sob o ponto de vista social, sentimental, histórico e político" (Élis, 2000). A militância no partido, principalmente a partir dos anos 50, evidencia a reafirmação do caráter de protesto das suas obras, sempre engajadas, transfigurando a realidade que lhe gritava aos olhos e que passava despercebida aos outros ao seu redor.

Vale lembrar que sua militância política não passou incólume. Após o golpe de 1964, Élis, alvo do Ato Institucional n° 1, foi demitido dos cargos públicos que ocupava, teve contra si abertos uma série de inquéritos policiais-militares, dentre

outras represálias (Braga, 2019). Em entrevista à professora Enid Yatsuda Frederico, contou sobre um episódio ocorrido em 1972, quando havia realizado uma palestra na Universidade Católica de Goiás, tomou toda sorte de cuidado sobre o conteúdo de suas falas e como isso poderia ser interpretado, a despeito de neste período residir no Rio de Janeiro e ter vindo a Goiás apenas em decorrência do evento. Num outro retorno ao estado natal, fora intimado a comparecer no quartel às seis da manhã do dia seguinte. Nesta ocasião, sabendo dos casos de torturas e outras formas de violação, decidira que não passaria pelo episódio, levou consigo várias lâminas de gilete, "se me amolarem eu me corto, eu corto o meu pulso" (CEDAE), depois de 12 horas no recinto, teve colhidas suas satisfações e foi liberado.

Seu primeiro romance publicado foi *O Tronco*, que é igualmente uma de suas obras mais conhecidas e de maior impacto até os dias de hoje. O enredo da obra é fruto de uma história real ocorrida em Goiás ao final da década de 1920. Logo no início de suas páginas, é dedicado "aos humildes vaqueiros, jagunços, soldados, homens, mulheres e meninos sertanejos mortos nas lutas dos coronéis e que não tiveram sequer uma sepultura" (Élis, 2008), onde muito da sociedade goiana, daquela época e até os dias de hoje, se vê representada nos dramas vividos pelos personagens:

> desde meus primeiros livros fui acusado de me valer de fatos familiares para sobre eles construir minha obra. Isso não é verdade. O que ocorre é que até o começo de 1970 a sociedade goiana era muito homogênea, pelo seu isolamento e por sua intenção familiar. Assim, os protótipos por mim criados identificam-se com os próprios representantes desses protótipos... (Élis, 2000, p. 197).

Uma das justificativas para esse tipo de repercussão era, principalmente, o fato de que Élis, além de escrever sobre a realidade que o cercava, ainda o fazia com notável propriedade, pois "conhece em profundidade a história de Goiás. [...] Bernardo foi professor de história, geografia, línguas, literatura, proferiu palestras, perquiriu documentos, vasculhou os desafiadores arquivos regionais, percorreu livros de difícil acesso" (Freitas, 2005, p. 103), e o resultado de todo esse resgate foi a criação do que pode ser tido como um *dialeto caipira*, o qual, nas palavras do autor, se tratava de um "coloquial médio goiano" (Frederico, 2005, p. 123), que não seria um espelho da fala caipira, mas sim uma criação literária sobre ela, onde o literato poderia transitar entre o papel do narrador e o do personagem sem que houvesse aparente paralelismo entre eles, a partir da propositura de uma autêntica estética linguística.

O romance, publicado pela primeira vez em 1957, conta a história de uma disputa travada na antiga Vila do Duro, atual município de Dianópolis, no estado do Tocantins, entre a família Melo, originária da região, e a força pública do estado, na época governado pelo desembargador João Alves de Castro (Almeida, 2003). Neste ponto, Gilberto Mendonça Teles, na sua coletânea *Estudos Goianos* faz referência à forma como Bernardo Élis consegue retratar o drama daqueles sujeitos, figurando, juntamente como *Tropas e Boiadas* de Hugo de Carvalho Ramos – publicado em 1950 – o valor da literatura regional perante o cenário literário nacional da época (Teles, 1995, p. 192)[1]. "O livro é ficção" disse o autor (Élis, s/d), "tanto que no começo logo eu digo que é um romance, que ele tem tudo que possa ter os personagens da região, mas eu não retrato ninguém nem que tenha existido ou que existirão no futuro ou que existiam no momento. Então é tipicamente ficção" (Élis, s/d).

Em *O Tronco*, os coronéis são conhecidos pelas mais diversas transgressões e manobras para se favorecerem e favorecerem os seus, tendo toda sua influência baseada no prestígio da família perante a sociedade local que era transmitido de geração em geração. Pedro Melo, por exemplo, confiava na representação de seu filho, Artur Melo, ao qual tudo reportava, "era o médico, o farmacêutico, o advogado, até o padre. Padre, muito bem: padre, porque Artur descobriu aquele tal de espiritismo, que era religião. E Artur era médio, como chamava o padre dos espíritas" (Élis, 2008). Numa terra sem justiça alguma, o que prevalecia era a vontade desses senhores, baseada na truculência e na subjugação da população às suas vontades. A narrativa demonstra expressivamente essa realidade onde o domínio e a propriedade da terra se davam através da força e da manutenção de um imaginário, a partir do qual o poder exercido por esses senhores vinha de *desde sempre*, e para o sempre haveriam de perdurar:

> Até onde andasse o gado com uma marca, até aí ia a propriedade do dono desta marca. Era uma lei que vinha num é d'hoje, se transmitindo de pais a filhos, sem contestação. O próprio Pedro, que era dono de mais de vinte fazendas, perguntassem a ele se possuía documento, para ver! (Élis, 2008, p. 32).

O literato goiano também foi o responsável, desde a publicação de *Ermos e Gerais*, em 1944, por um movimento de vanguarda na ficção brasileira e no idealismo regionalista: o chamado *sertanismo goiano* ou o regionalismo próprio do Centro-

[1] O título do romance faz menção ao *tronco* utilizado contra escravos durante o período da escravidão no Brasil, mas cuja prática ainda continuou existindo nos interiores das fazendas como símbolo da autoridade dos senhores de terras sobre seus subalternos. Elemento importante da história, o tronco velho tem sua função exacerbada no clímax da narrativa (Almeida, 2003).

Oeste brasileiro (Braga, 2019). Nesse sentido, esse movimento acaba por manter uma estreita relação com o romance de 30 (Bueno, 2006), ao revelar, também, os sertões do Centro-Oeste, contando histórias sobre violência, poder e opressão, até então restritas ao Nordeste e desconhecidas no cenário literário nacional: "este novo ciclo como um marco, uma antecipação, da mesma forma que A Bagaceira está para o ciclo nordestino" (Élis, 2008). Este novo sertanismo também foi o responsável por deslocar os holofotes da narrativa acerca da natureza hostil e agressiva que operava sobre o sertanejo para um cenário do homem no sertão, na vivência da sua indignidade e da sua sub-humanidade:

> Minha literatura, então, era matéria difícil, porque focalizava problemas goianos tidos como indignos do fazer literário. Procurava sublinhar a humanidade do homem sem terra, mostrando a injustiça do latifúndio e da opressão feudal, responsáveis pelo atraso e pelos males sociais de que éramos vítimas. [...] Enfim, minha literatura metia o dedo nas chagas mais dolorosas de uma cultura regionalizada (Élis, 2000, p. 99-100).

Quando questionado sobre o caráter engajado de sua literatura, Bernardo Élis a classificou como comprometida ou *engagé* (CEDAE), tomando emprestado o conceito de Vitor Manuel de Aguiar e Silva, "na literatura comprometida, a defesa de determinados valores morais, políticos e sociais nasce de uma decisão livre do escritor" (Aguiar e Silva *apud* Élis – CEDAE), essa relação entre o seu próprio existir e o mundo à sua volta configuraria, então, uma relação de compromisso, que é exteriorizada quando o autor se dispôs a, por meio de suas histórias a "extirpar, minorar ou mostrar o absurdo" das violências sofridas nos gerais goianos, quando denunciava "as péssimas condições de vida do homem rural brasileiro" (Élis – CEDAE *apud* Braga, 2019), através da ironia, da acidez do seu humor e do sarcasmo, negando frequentemente ao seu leitor a condição da indiferença diante do que era narrado.

Em suma, na obra *bernardiana* é possível perceber uma espécie de *gráfico estético*, não necessariamente linear, mas que vai, no seu desenrolar, traçando as transformações de vida pelas quais o autor passava e, como isso, com o tempo, era incorporado a sua literatura. Desde a postura fortemente contestatória, contudo relativamente ingênua, de *Ermos e Gerais*. Já em e *O Tronco,* percebe-se um escritor bastante influenciado pelas ideias do Realismo Socialista em busca de verdades profundas e de alto valor social. Teve suas narrativas representadas também na televisão nas adaptações cinematográficas, sendo *O Tronco* transformado em roteiro cinematográfico pelo diretor João Batista de Andrade (Calage, 2005). O mergulho na realidade de sua terra, a identificação de problemas sociais que assolavam a vida dos seus conterrâneos e o senso estético cada vez mais apurado

foi se desenvolvendo transformando sua literatura num ícone não só para o estado de Goiás, mas para o Brasil.

2 Vicente Lemes, Pedro Melo e Valério Ferreira

Foi no contexto da concentração de terras, aliado à situação de fronteira da Província de Goiás, que emergiram processos de desumanização nas relações entre os que viviam – e sobreviviam – nos confins do oeste brasileiro. Os senhores de terra e de gado assumem significativo valor interpretativo cujo intuito era garantir a integridade territorial e a autonomia da fronteira. "No dia a dia, o Estado era representado pela elite local, a quem a população sempre devia obediência." (Silva *et al*, 2015, p. 240). A atuação dos coronéis se caracterizava pela defesa dos 'interesses do Estado' mas que na verdade eram a conjunção de interesses privados. A manutenção de grandes latifúndios que nunca se desfizeram, a concentração de poder na mão de oligarquias rurais advindas do processo de ocupação desenfreado e o descaso do Estado, além da própria situação de fronteira, que deixava todos os que ali viviam a mercê da força e do domínio dos latifundiários – fomentam a conjuntura que serve de base socioeconômica para a existência do coronelismo.

Para Décio Saes (1994) o coronelismo se trata de "um conjunto de práticas que caracterizam um modo concreto de funcionamento das instituições políticas burguesas democráticas" (Saes, 1994, p. 79), condicionado diretamente à existência de relações de produção pré-capitalistas no campo, onde prevalecem as relações de dominação e dependência pessoal alcançando dimensões de uma verdadeira obrigação subjetiva de lealdade para com o senhor da terra. Sua análise coloca o coronel não como alguém que controla ou enfrenta o Estado, mas como alguém que o barganha, e em decorrência disso, tem como contrapartida a manutenção do seu poder e dos seus privilégios em relação à propriedade da terra, consubstanciando, na verdade, essa relação de barganha com as autoridades locais, usa a manipulação dessas pequenas massas locais submetidas ao seu poder em troca de vantagens perante o poder estatal maior.

Em *O Tronco*, valendo-se do personagem Vicente Lemes, coletor estadual na Vila do Duro, inicialmente, Élis discorre sobre os trâmites de um inventário que preludia a trama, evidenciando a importância da figura do coronel, representada por Pedro Melo, um personagem rústico que vive no norte de Goiás e que contradiz frequentemente o poder instituído do Estado visando fazer valer seus interesses pessoais e de sua família:

> Do conjunto, destacava-se na esquina a casa do Coronel Pedro Melo, com a calçada alta, o aspecto imponente [...] A modo que solto no meio do Largo, o sobrado do Coronel Pedro Melo, misto de prisão e depósito de farinha. Sim. A casa do coronel, o sobrado do coronel, - pensou Vicente, que se lembrou que também no inventário havia a vontade do coronel (Élis, 2008, p. 04).

Uma vez que as massas camponesas estão submetidas à dominação pessoal dos proprietários de terras, é por meio deste poderio que os coronéis conseguem exercer seu poder diante das instituições estabelecidas pelas democracias burguesas. Tal expressão é notável em outro momento da trama, quando Bernardo Élis narra o envio de duas comissões à Vila do Duro, com o objetivo inicial de dar fim aos desmandos dos coronéis, mas que, ao seu término, acaba por tratarem toda a realidade com descaso e agirem puramente visando à satisfação dos seus interesses pessoais. Além do mais, apesar do constante uso da força bruta para coação da população, era comum a promoção de arranjos políticos entre fazendeiros e funcionários públicos e até representantes eleitos da região visando a garantia dos seus privilégios.

Retomando a desconfiança do coletor Vicente Lemes, o juiz municipal Valério Ferreira também compartilhava o sentimento sobre as intenções por trás dos arranjos durante a feitura do inventário, "Absurdo e perigoso. Nós sabemos quem é Artur Melo, que está por detrás dessa viúva. [...] a gente aceita a descrição como está e aí ele denuncia para Goiás que o coletor Vicente Lemes não zela dos interesses da Fazenda, que está recebendo propina para sonegar bens de menores" (ÉLIS, 2008, p. 05), fazendo-se ciente, inclusive, da pressão e das represálias dos interessados diante da iniciativa do juiz em manter o cumprimento irrestrito da legalidade[2]: "foi com ódio, com vergonha, foi cheio de humilhação que Vicente [...] atendendo às imposições de Artur, rasgou as folhas que continham os despachos e informações anteriores" (Élis, 2008, p. 51). A essa altura, Artur Melo, certo da impunidade e da supremacia da sua autoridade, ditou a nova sentença e o juiz deu o caso como julgado.

Nesse episódio, ao mesmo tempo em que o juiz e o coletor alegorizam a investida institucional frente a um poderio local, o coronel se coloca como um pária quando vê atacados os seus privilégios, gerando um impasse, ainda que ambos operem em

[2] A intriga gira, em síntese, em torno do fato de que o finado Clemente Chapadense deixara muitas propriedades de terra aos filhos e à viúva. Artur Melo, filho do coronel Pedro Melo, fora o encarregado de proceder com o inventário. Entretanto, no arrolamento dos bens ocultara várias propriedades que seriam de direito tanto da viúva quanto dos filhos do de cujus por decorrência de seus interesses pessoais, e acaba por pressionar e coagir todos os entes e funcionários públicos envolvidos no processo para que prevaleça suas vontades em detrimento da lei.

níveis diferentes, mas dentro da mesma estrutura de dominação. Depara-se novamente com esse impasse, por exemplo, na preocupação do juiz Carvalho com a repercussão de sua comissão à Vila do Duro diante das autoridades estatais, que igualmente compõem um grupo da elite latifundiária daquela região, como o governador e seus correligionários dissidentes dos Melo. O que acontece é que a sobrevivência do coronelismo enseja uma relativa subordinação política, ainda que contra sua vontade: o coronel se submete à lei naquilo que te diz respeito, ao passo em que não tem seu poderio local desfragmentado, "sob o coronel, disfarça-se o proprietário fundiário pré-capitalista, sob a funcionalidade das práticas do coronelismo, disfarça-se o atraso no campo." (Saes, 1994, p. 112), e as preocupações surgem no tensionamento desta barganha.

Além do mais, aqui já é possível tecer uma observação relevante: a ausência de coesão no projeto de domínio das elites e a incapacidade do direito de se fazer valer perante tais expressões divergentes do poder institucional. No romance, o enfrentamento à autoridade local se dá, entre outras formas, na própria figura do coletor e do juiz municipal, Vicente Lemes e Valério Ferreira que, dentro de suas atribuições, tentam, sem sucesso, fazer valer a letra da lei sobre os Melo, "o direito está do nosso lado" (Élis, 2008, p. 51), protestava Vicente. Mas Artur Melo, na ocasião, utilizou da truculência para prevalecer a sua vontade: "Bem, escreve aí: concordo com a descrição de bens do presente inventário" (Élis, 2008, p. 52) quando do episódio da invasão do cartório no arrolamento de bens do mencionado inventário de Clemente Chapadense.

Num outro momento, o próprio juiz Valério solicita ao governo meios de "enfrentar" o problema local e, em resposta, uma comissão foi enviada à Vila para apurar a situação: "era como o vento que precede chuva braba" (Élis, 2008, p. 14). E nesse contexto surge a figura do juiz Hermínio Lobato, chefe da comissão, homem de boa formação, bondoso e pacífico (Almeida, 2003): "alheio a tudo e a todos, [...] fundou um colégio para meninos pobres, onde era professor, cozinheiro, médico e diretor... Conhecedores de suas virtudes, em Porto Nacional todos confiavam nele, que não fazia inventários, nem organizava processos escritos para solucionar litígios" (Élis, 2008, p. 14). Nesse momento é notável o tom crítico do autor ao servidor público: "o juiz Valério alegrava-se com a aproximação da comissão. Acreditava em justiça, em lei, achava que o governo fosse dotado de uma clarividência que o comum dos homens não possuía, de uma reta intenção de punir o mal e premiar o bem" (Élis, 2008, p. 15).

Doutor Hermínio logo teve a primeira demonstração do poderio dos Melo: "escolhidas a dedo e industriadas com espero, as testemunhas só falavam para dizer que o coronel Pedro Melo era um pobre velho doente, a quem o sobrinho

havia espancado cruelmente alguns meses antes e aquém tentaram assassinar na noite que morreu" (Élis, 2008, p. 15). Diante dessa situação, assim como Valério e Vicente, sucumbe com a impossibilidade de garantir o cumprimento da lei. O obstáculo vivido pelo juiz retoma a tese de que que a classe dominante não é coesa e unificada entre si, exceto quanto ao seu interesse de dominação das classes subjugadas. Por sua vez, a observação de Bernardo Élis observa que "Eugênio Jardim, seu cunhado Totó Caiado e seu outro cunhado doutor João Alves de Castro estavam em luta contra os Melos, cujo poder político queriam esmagar a todo custo" (Élis, 2008, p. 61), já começa a evidenciar também como esta falta de coesão adentra as esferas institucionais que passam a ser utilizadas como ferramentas de disputas e imposição de projetos de poder.

Dessa forma, o literato desenha um coronel cujo poder local se respalda na concentração fundiária e na sua capacidade de barganha com o poder globalmente institucionalizado, com quem vive uma relação de disputa, mas, ao mesmo tempo, de dependência. Isso se dá porque a elite não é homogênea e unanimemente coerente, mas por vezes setorizada e dotada de interesses distintos, que é quando alguns desses setores acabam entrando em contradição com o seu organismo unificado de dominação política: o Estado. Esta contradição provoca antagonismos que culminam no aniquilamento de algumas de suas frações visando a subsistência da unidade. E é por isso que, diante da emergência de novos setores que concentram o poder no ambiente agrário, alguns sucumbem – como os Melo, vítimas de uma chacina decorrente do confronto com soldados do próprio Exército brasileiro – dando lugar a uma nova configuração que seja propícia à reprodução e manutenção do seu interesse maior: o domínio de classes.

3 A Vila do Duro entre juízes e coronéis

Vicente Chapadense possuía a concepção romântica do "direito ao seu lado". Até então não imaginava que esse direito em que tanto confiava era a expressão de um poder muito maior que o seu, minado nos confins daquele sertão sem uma mínima condição de se fazer respeitado: não passava de uma alegoria formal. Essa concepção muito mais realista é bem compreendida pelos que conseguem tirar algum proveito da sua manipulação: Pedro Melo, a figura da elite e do poder local, por exemplo, entendia perfeitamente como podia utilizar o direito para fazer prevalecer *formalmente* suas vontades, "ele que sempre usou do poder das autoridades para esmagar consciências, para empedernir no jaguncismo homens simples" (Élis, 2008, p. 85), lembrava constantemente como de nada adiantava um direito que só valia no papel, e o enredo vai se tornando mais complexo.

Diante do tensionamento cada vez maior das relações entre os coronéis e os representantes estatais enviados à Vila do Duro, tem-se chegada do juiz Dr. Carvalho e sua comissão. Diretamente ligado ao governo do estado, que era oposição aos Melo, viu na diligência uma oportunidade de se destacar aos olhos do Presidente e, assim, sair do anonimato. Aceitara, portanto, vir a Goiás *enfrentar o sertão, o desconforto, o atraso e a miséria*: "os Melo veriam o que era o governo; o povo ficaria sabendo que na terra havia justiça e lei capazes de submeter o vice-rei do Norte, o poderoso Coronel Pedro Melo" (Élis, 2008, p. 94). Na sua comitiva trazia delegados, inspetores, promotores, defensores públicos e soldados. Nesse momento, o novo juiz representa outra tentativa de homogeneização por parte da elite utilizando o aparelho estatal. Artur Melo, percebendo a astúcia do servidor, revela outra face da atuação do coronelismo na disputa do poder: "os Melo viram que Carvalho não recuava e então usaram de outra tática: compraram o promotor" (Élis, 2008, p. 65).

A grande questão que surge neste momento é: se a tese sustentada é a de que o direito, sob a égide do Estado, é um instrumento de domínio da classe dominante sobre a classe dominada e os coronéis compõem a classe dominante, por que, dessa forma, haveria de ter um embate e uma disputa de prevalência entre ambos? A resposta retoma a ideia da sessão anterior. O primeiro só funciona de maneira hegemônica perante a classe explorada, mas tem, dentro da sua hegemonia, suas próprias contradições. Isso porque é sempre uma fração da classe dominante que detém o controle do bloco unitário das instituições do Estado (Saes, 1994) – e do direito enquanto uma expressão deste – pelo qual faz prevalecer os interesses da classe dominante, mas que também ousa impor os seus interesses próprios sobre as outras frações ante representadas.

E é nesse sentido que, mesmo que ocupe uma posição de desvantagem no bloco do poder e como um instrumento específico de prevalência da fração hegemônica[3] da elite, não se trata de um sujeito político passivo, mas, no máximo, em uma posição *defensiva* (Saes, 1994), já que toda a sua atuação no plano político, social e econômico funciona no intuito de opor obstáculos a sua eliminação. É notável na obra literária quando, se por um lado Artur tinha à frente um adversário sagaz; por outro, no desenvolver da trama, Carvalho percebe que realmente não seria possível confrontar o poderio dos Melo: desde a corrupção de Imbaúba, que em outro momento servia ao juiz, até a constatação, comparecendo à fazenda de Grotas, de que o poder bélico dos jagunços do coronel era muito maior do que o

[3] *Hegemônica*, aqui, adquire o sentido do que "concentra, ao nível político, a dupla função de representar o interesse geral do povo-nação e manter uma dominância específica entre as classes e frações dominantes" (Poulantzas, 1971, p. 155).

que estava à sua disposição. Destarte, a única alternativa era uma saída aparentemente amigável e pretensamente favorável a ambos os lados.

O desfecho desemboca na propositura de um acordo entre Carvalho e os Melo, por meio do qual, em troca da retirada dos seus capangas da fazenda e o comparecimento espontâneo em juízo, Dr. Carvalho os impronunciaria no processo, de forma que ambos fossem totalmente absolvidos das acusações acerca da morte de Vicente Chapadense, de cujus do inventário que originara toda a intriga, "de há muito [Artur] vinha teimando com o pai que melhor seria fazer um acordo com Carvalho, pois aquele juiz não era graça não" (Élis, 2008, p. 83). Apesar disso, ambos não possuíam intenção de cumprir o referido acordo, o que se desdobra no agravamento da situação até culminar no conflito clímax da obra. Assim, no fim das contas, o que acontece, de fato, é a expressão da própria barganha mencionada entre o poder local dos coronéis e o poder global advindo do Estado, de modo a prevalecer a ordem hegemônica global *sobre* o poder local coronelístico, mas sem que haja, efetivamente, um rompimento desse segundo quanto às suas formas de domínio local de classes.

Portanto, trata-se de um conflito pluridimensional e não cartesiano: há um duplo confronto entre a elite e as classes mais vulneráveis da sociedade – o avanço do Estado e, paralelamente, a violência dos Melo, ambos sobre os habitantes do Duro – mas também há um conflito no seio da elite entre quem detém a hegemonia e quem não detém, na disputa de saber quem prevalecerá sobre seus subalternos que são cotidianamente violados e como isso irá ocorrer. Nesse ponto, duas são as formas demonstradas na narrativa literária para que isso ocorra: como já pontuado, primeiro é utilizado o artifício da coação e da truculência, os coronéis impõem seus intentos aos membros da administração pública local que, ao se verem ilhados, não são mais do que reféns de toda essa estrutura local. Na segunda hipótese, quando não capazes de conseguir o almejado por meio da força bruta, barganham com o poder instituído, confirmando a consonância de todo o sistema que administra essas relações na manutenção dos privilégios da hegemonia[4].

Tal prática é bastante comum nos núcleos sociais onde predomina o sistema coronelístico, seja no paternalismo praticado no reposicionamento de pessoas simpáticas aos seus interesses em cargos estratégicos na máquina pública – dando

[4] É notável como essa prática se materializa remetendo ao episódio em que o coletor Vicente Lemes foi obrigado a fraudar a contabilidade do tributo cobrado sobre a travessia do gado de um boiadeiro simpático a Artur Melo e, cedendo, acabou por ficar sempre na mão do coronel sendo, posteriormente, pressionado a burlar novamente a lei em virtude de não ser denunciado ao governo de Goiás, "é disso que precisamos: compreensão mútua, cooperação. Sem isto esse fim de mundo aqui não melhora, não vai pra frente" (Élis, 2008, p. 19), dizia Artur.

margem ao que Victor Nunes Leal (2012) chama de "rarefação do poder público"[5] – seja no confronto direto entre coronéis e autoridades, uma vez que, tendo em vista a conjuntura, as autoridades acabam precisando ceder àquele modelo de funcionamento e disputar o poder dentro das suas possibilidades características, como ocorreu com juiz Valério Ferreira, que "tratou de unir-se aos coronéis opositores dos Melo, contratou seu cabra de confiança, dando-lhe um rifle papo amarelo, botou na cintura um punhal e uma garrucha" (Élis, 2008, p. 17)[6], onde, por fim, o resultado é uma conivência do poder legal com uma conjuntura que dissocia as exigências mínimas da prevalência da lei e da ordem.

Ademais, no decorrer da narrativa, o foco sobre a garantia de justiça aos herdeiros de Clemente Chapadense no inventário e o pleno cumprimento da lei em face das falcatruas da família Melo vai se perdendo, demonstrando os verdadeiros contornos da disputa entre o juiz Carvalho e os coronéis do Duro. O que fica claro é que a trama em questão possibilita refletir como direito pouco tem eficácia num cenário onde disputa espaço e autoridade com outras expressões de poder, reiterando o fato de que o fenômeno jurídico, como mais uma expressão do Estado burguês, tem como principal objetivo, quando lhe importar, apenas fornecer os critérios decisórios necessários à reprodução e boa gestão da exploração de classes, seja no meio rural ou no meio urbano[7].

Dessa forma, seja materialmente, na regularização e legitimação da propriedade privada da terra que serve de lastro a todo o cenário sobre o qual se estabelece o coronelismo, seja na relação contraditória que exerce com aqueles a quem o seu intuito é garantir os privilégios, o que percebe-se é que o direito e suas expressões flutuam no entremeio dos problemas que ele mesmo ajuda a consolidar. Funcionando como uma ferramenta de sedimentação do quadro social vigente, ao fazer uso da norma para prescrever modelos de conduta, parâmetros de ação e expectativas de comportamento, o fenômeno jurídico tem sua eficácia garantida quando respaldado pelos interesses daqueles que o provém sob pretexto do

5 Fenômeno pelo qual, por meio do conluio e da troca de favores entre coronéis e servidores públicos, o primeiro acaba conseguindo permear seu poder dentro da máquina pública tendo livre trânsito às suas vontades sem precisar, necessariamente, ele mesmo se constituir uma autoridade política/administrativa (Leal, 2012).

6 Neste ponto, vale ressaltar que as próprias autoridades locais, individualmente, estão na linha de frente das disputas, mas defendendo interesses que não são os seus próprios.

7 Importante pontuar que não é possível, somente com base no conteúdo do texto literário, dizer se a leitura que *o autor* Bernardo Élis faz do coronelismo vai ao encontro ou de encontro à leitura de Saes (1994) ou de Nunes Leal (2012), e nem este é o intuito do presente artigo. Mas sim levantar as suscitações sobre o assunto que um texto literário desta dimensão possibilita.

próprio controle, caso contrário, torna-se mais um componente da contradição originária entre seus precursores e suas ferramentas de dominação.

Considerações finais

Pensar o direito no contexto do ambiente agrário brasileiro tem sido uma tarefa cada vez mais complexa, visto que as transformações sociais, o surgimento de novos sujeitos e a manutenção de outros tão anteriores tem tornado o papel de organizar todos esses componentes dentro de uma estrutura que faça sentido e seja passível de uma análise coerente um árduo trabalho que precisa ser feito com bastante cuidado. Nesse sentido, a proposta da pesquisa ao interseccionar o direito com a literatura foi desafiadora, seja pela complexidade dos referenciais, a ausência de trabalhos precedentes ou a própria dimensão da pauta.

Inicialmente, é importante ressaltar a importância do regionalismo de Bernardo Élis para concepção do que viria a ser uma literatura genuinamente goiana, que fala sobre os dramas do cerrado goiano, que conta a história daquela gente e que, não menos importante, veja a lançar luz sobre os dilemas por ela enfrentados. Não suficientemente, por se tratar o Brasil de um país cujos aspectos da questão agrária encontram-se latentes e permeiam uma variedade de relações sociais em todas as esferas da vida comunitária, contar com narrativas literárias como as tecidas pelo literato faz com que seja possível não só tecer um panorama das vivências das populações rurais brasileiras, atento às suas particularidades, como igualmente utilizar dessas narrativas, até então relativas ao campo da ficção, para a propositura de reflexões críticas sobre o paradigma do assunto ainda no tempo presente.

Diante disso, a investigação procurou ressaltar os aspectos mais importantes do universo agrário trazido por Bernardo Élis, por meio de uma contextualização da obra do autor que ressaltasse desde as fontes utilizadas na construção de suas narrativas, até os referenciais através dos quais lia a realidade à sua volta e transfigurava-a por meio do texto. Assim, foi possível constatar como o engajamento político e a sensibilidade diante das mazelas enfrentadas pelas populações rurais frente aos desmandos das oligarquias locais são um traço marcante da sua produção literária. Buscando fazer de suas obras um instrumento de denúncia da violência e da desigualdade que assola o ambiente rural brasileiro, Élis ao fazer uso de personagens do cotidiano procura chamar a atenção do leitor para questões sérias como a má distribuição fundiária, a exploração dos trabalhadores rurais e o abuso das autoridades locais.

Por conseguinte, através da análise atenta d'*O Tronco*, foi possível discutir os aspectos do fenômeno do coronelismo destacando as condições sociopolíticas que propiciam a existência dos coronéis no ambiente agrário: fundamentando seu poderio na concentração fundiária aliada à vigência de relações pré-capitalistas de produção onde a concessão da posse da terra é moeda de troca para a aquisição de força de trabalho, o coronel vive o binômio ausência de infraestrutura e distanciamento institucional aliado à barganha das autoridades globais a fim de, diante de suas ausências, conseguir manter seu domínio local. No romance, o coronel é representado por Pedro Melo, importante fazendeiro que, visando fazer prevalecer seus interesses na região da Vila do Duro, utiliza de toda sorte de artifícios que vão desde o uso da força e da truculência para coagir agentes públicos locais, até a negociata com políticos da região a fim de apaziguar grandes conflitos na iminência de perda do seu domínio.

Entretanto, pelo desfecho da obra literária, é possível compreender que as relações de poder existentes no meio rural não são de todo coerentes e unificadas. Baseado nos estudos de Décio Saes (1994), sobre o lugar do coronel das sociedades democráticas burguesas, foi possível perceber como esta figura, mesmo sendo uma expressão das elites agrárias brasileiras, não está imune às contradições que delas advém, uma vez que a elite não é homogênea: enquanto o Estado burguês funciona como a expressão unificada do domínio político das classes dominantes, em muitos casos, seus setores agrários entrarão em contradição com o aparato estatal na medida em que tiverem seus interesses antagonizados. Tal situação é facilmente perceptível na narrativa literária quando Bernardo Élis narra a preocupação do governo vigente, aliado a outro setor agrário, em minar o poderio dos Melo na região da Vila do Duro.

Esta acepção sinaliza para a confirmação da tese de Saes (1994), ao passo que converge para o panorama tecido por Bernardo Élis n'O Tronco: as diversas investidas institucionais por meio do coletor, o juiz Hermínio e, por fim, o juiz Carvalho revelam que a classe dominante só é coesa entre si naquilo que lhe interessa em relação ao poder que exerce sobre a classe dominada. De tal modo que, quando se encontram em contradições internas, provocam antagonismos que culminam na ruptura e no aniquilamento dos seus setores minoritários, visando a subsistência da unidade. Tal dinâmica ocorre diante da reconfiguração da distribuição do poder promovedor da hegemonia sobre a sua ferramenta unificada de dominação – o Estado – de modo que, quando estas frações minoritárias são aniquiladas, dando lugar de evidência a outras distintas, consolida-se um cenário propício à reprodução e manutenção do seu interesse maior: o domínio de classes.

Importante realçar que este é um dos pontos centrais do sociólogo que o distingue em relação aos demais autores que debatem a temática: o coronelismo não é antagônico ao Estado Burguês, mas está alocado dentro de sua estrutura como uma expressão da capilaridade do seu domínio. Contudo, tendo em conta os limites do cenário delineado no romance literário, não é possível concluir definitivamente qual é a leitura feita por Bernardo Élis sobre o fenômeno – se o literato vê o avanço institucional como uma forma de enfrentamento ou de mera reconfiguração do poder local do coronelismo – sem propor um debate secundário especificamente sobre este questionamento, o que não é o objeto do presente artigo e na verdade sufocariam as expectativas da proposta. Entretanto, a narrativa construída no texto literário já é suficiente para possibilitar tais reflexões e retomar da pertinência da presente abordagem: os inesgotáveis prismas de observação possíveis na riqueza do texto ficcional[8].

Ademais, o romance não possibilita entender de forma resolutiva se o avanço do poder institucional nas zonas fronteiriças dominadas pelos coronéis significam, necessariamente, a sua decadência: primeiro, porque não há enredo que sinalize para a desfragmentação do poderio local em detrimento da investida estatal – pelo contrário, o que se encontra é a sucessão de casos onde o poderio local, no final das contas, barganhou com o poder institucional em prol de interesses comuns; em segundo, porque Élis menciona especificamente as dissidências entre os Melo e outras oligarquias que àquele momento ocupavam cargos do governo, dialogando com a análise de Saes (1994) onde, no final das contas, o que acontecia era o revezamento do poder institucional por setores oligárquicos da elite. Assim, o possível impasse não inviabiliza o teor da discussão, mas a enriquece, exatamente porque o que está em voga não é qual a leitura Élis fazia sobre o coronelismo, mas sim quais as leituras possíveis sobre a trama tecida pelo literato goiano e em que grau elas importam ao direito.

Por fim, intentou verificar como o fenômeno jurídico, como uma expressão do poder estatal, gere as contradições implícitas ao contexto de disputas internas de poder, seja entre os próprios setores da elite, seja como, por meio dele, estas exercem seu domínio sobre as classes subalternizadas. A partir da análise do desfecho da narrativa de Bernardo Élis, a investigação sinaliza para um fenômeno jurídico igualmente alinhado à manutenção do domínio de classes, ao passo que também entra em contradição diante da ausência de unidade na classe dominante,

[8] A autenticidade do Direito e Literatura está justamente nas possibilidades que residem na liberdade interpretativa e nas subjetividades presentes no texto literário, viabilizando, assim, a ampliação das instâncias reflexivas e diacronias que a ficção proporciona à construção do saber jurídico.

se deparar com o referido dilema, percebe-se que de duas uma: ora o direito funciona como legitimador da violência estatal por meio da qual faz prevalecer seus interesses, ora perde a eficácia diante da insurgência de outras expressões de poder aquém da sua lógica de funcionamento e que, por conta disso, também não conseguem ser por ele assimiladas.

Portanto, mais do que superar a problemática delimitada, o intento da pesquisa é adicionar fôlego à discussão, abrindo novos horizontes e proporcionando contribuições autênticas ao campo de estudo delimitado. É importante fazer tal pontuação para, além de reiterar a riqueza, a profundidade e a complexidade da obra e a necessidade de debate da temática, deixar em aberto caminhos para que outros pesquisadores, munidos dos mesmos ânimos e interesse, possam revisitar o tema, retomar as discussões de onde pararam e adentrar um pouco mais os limites do que ainda falta ser explorado.

Referências

ALMEIDA, Cristiane Roque de. *História e sociedade em Bernardo Élis*: uma abordagem sociológica de O tronco. Goiânia: Programa de Pós-Graduação em Sociologia (Mestrado) da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás, 2003.

BRAGA, Pauliane de Carvalho. *Entre sertões*: comunismo e campesinato na obra de Bernardo Élis. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

BUENO, Luís. *Uma história do romance de 30*. São Paulo: Edusp; Campinas: Editora Unicamp, 2006.

CALAGE, Éloi. Bernardo Élis, um olhar. In: UNES, Wolney (org.). *Bernardo Élis*: vida em obras. Goiânia: Agepel: Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2005.

CEDAE. *Centro de Documentação Alexandre Eulálio – Instituto de Estudos da Linguagem/UNICAMP*. Acervo Bernardo Élis.

ÉLIS, Bernardo. *A vida são as sobras*. Goiânia: Kelps, 2000.

ÉLIS, Bernardo. *O tronco*: romance. Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

ÉLIS, Bernardo. Edição conjunta: Vice-reitoria de Assuntos Estudantis, Vice-reitoria de Pós-graduação e Pesquisa e Biblioteca Central /UCG, s/d.

FREDERICO, Enid Yatsuda. Literatura e política. In: UNES, Wolney (org.). *Bernardo Élis*: vida em obras. Goiânia: Agepel; Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2005.

FREITAS, Lena Castello Branco Ferreira de. Literatura e História. In: UNES, Wolney (org.). *Bernardo Élis*: vida em obras. Goiânia: AGEPEL; Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2005.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto* (O município e o regime representativo no Brasil). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, O Poder, O Socialismo***.** Tradução de Rita Lima. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1985.

SAES, Décio. *Estado e democracia*: ensaios teóricos. 2. ed. Campinas: UNICAMP, 1994.

SILVA, Sandro Dutra e; MOURA, Talliton Tulio Rocha Leonel de; CAMPOS, Francisco Itami. A terra dos coronéis no Oeste do Brasil: A cattle frontier, violência e dominação fundiária no Cerrado goiano. *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 30, p. 234-259, jan./jun. 2015. https://doi.org/10.1590/2237-101X016030009

TELES, Gilberto Mendonça. *Estudos goianos II*: a crítica e o princípio do prazer. Goiânia: Ed. da UFG, 1995. (Coleção Documentos Goianos, 27, v. 2).

Sobre o autor

Victor Hugo de Santana Agapito
Mestre em Direito Agrário pela Universidade Federal de Goiás (PPGDA/UFG), Doutorando em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (PPGD/UnB).

DOI:10.26512/revistainsurgncia.v11i1.40381

em defesa da pesquisa

A reestruturação do capital e o sindicalismo de movimento social na pedagogia emancipatória e libertária freiriana

La reestructuración del capital y el sindicalismo de movimiento social en la pedagogía emancipatoria y libertaria freiriana

Capital restructuring and social movement unionism in the Freirean emancipatory and libertarian pedagogy

Rodrigo Camargo Barbosa[1]
[1] Universidade de Brasília e Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares, Brasília, Distrito Federal Brasil. E-mail: rodrigocamargo.adv29@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7694-8899.

Submetido em 14/10/2021
Aceito em 23/05/2022
Pré-publicação em 28/06/2022

Como citar este trabalho
BARBOSA, Rodrigo Camargo. A reestruturação do capital e o sindicalismo de movimento social na pedagogia emancipatória e libertária freiriana. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 899-922, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

A reestruturação do capital e o sindicalismo de movimento social na pedagogia emancipatória e libertária freiriana

Resumo
Todo estudo compreendido no presente artigo, sobretudo do ponto de vista do mundo do trabalho e da aproximação dos movimentos sindicais com os movimentos sociais populares, busca analisar a crise de representatividade do velho classismo sindical no acolhimento coletivo dos "filhos do desemprego" diante da fragmentação da classe trabalhadora. Tenta desvelar a imprescindível lupa em um sinal regenerativo para que a estrutura sindical se renove na perspectiva de um sindicalismo de movimento social popular, alinhado à concepção de Paulo Freire na compreensão pedagógica de valorização das diferenças, na rebeldia e indignação. O artigo buscar identificar, sob a ótica da construção histórica dos direitos humanos e na perspectiva libertária freiriana, o rearranjo de toda sistemática de conformação sindical, dentro de sua historicidade no país, para apreender a necessidade de um repertório de lutas sob novas formas de organização, de modo integrado ao referencial teórico dos movimentos populares, periféricos e identitários, a partir dos elementos que configuram a morfologia do trabalho na agenda social coletiva do sindicalismo.
Palavras-chave
Sindicalismo de Movimento Social. Mundo do Trabalho. Pedagogia Libertária Freiriana. Diretos Humanos.

Resumen
Todo estudio comprendido en el presente artículo, sobre todo desde el punto de vista del mundo del trabajo y la aproximación de los movimientos sindicales a los movimientos sociales populares, busca analizar la crisis de representatividad del viejo clasismo sindical en la acogida colectiva de los "hijos del desempleo" frente a la fragmentación de la clase trabajadora. Intenta desvelar la imprescindible lupa en una señal regenerativa para que la estructura sindical se renueve desde la perspectiva de un sindicalismo de movimiento social popular, alineado con la concepción de Paulo Freire en la comprensión pedagógica de valorización de las diferencias, en la rebeldía y la indignación. El artículo busca identificar, desde la óptica de la construcción histórica de los derechos humanos y desde la perspectiva libertaria freiriana, el reajuste de toda la sistemática de conformación sindical, dentro de su historicidad en el país, para aprehender la necesidad de un repertorio de luchas bajo nuevas formas de organización, de manera integrada al referente teórico de los movimientos populares, periféricos e identitarios, a partir de los elementos que configuran la morfología del trabajo en la agenda social colectiva del sindicalismo.
Palabras-clave
Sindicalismo de Movimiento Social. Mundo del Trabajo. Pedagogía Libertaria Freiriana. Derechos Humanos.

Abstract
The article, in order to emphasize the point of view of the world of labor and the approximation of trade union movements with popular social movements, seeks to analyze the crisis of representation of the old trade union classism regarding the collective

reception of the "children of unemployment" within the fragmentation of the working class. It unveils the essential magnifying glass as a regenerative sign for the union structure to be renewed in the perspective of a unionism of a popular social movement aligned with Paulo Freire's conception in the pedagogical understanding of valuing differences, in rebellion and indignation, Therefore, the article seeks to identify, from the perspective of the historical construction of human rights and in the Freirean libertarian perspective, the rearrangement of the entire system of union conformation, within its historicity in the country, to apprehend the need for a repertoire of struggles under new forms of organization, in a way that integrated into the theoretical framework of popular, peripheral and identity movements, based on the elements that configure the morphology of work in the collective social agenda of trade unionism.

Keywords
Social Movement Unionism. World of Labor. Freirean Libertarian Pedagogy. Human Rights.

Introdução

O atual mundo do trabalho e as relações advindas da reestruturação produtiva no planeta, introduzidas no país ao final do século XX, provocaram um impacto funcional e estrutural em todo aparato do sistema sindical cuja organização ainda é marcada por uma pauta laboral de reivindicações curtas, verticalizadas e restritas a partir da organização por categoria profissional. Razão essa pela qual a estrutura sindical no Brasil ainda se apresenta como um apêndice do Estado e esboça, a partir disso, indícios de esgotamento de seu ciclo fisiológico de representatividade uma vez que não consegue acompanhar o processo de heterogeneização da classe operária no novo modelo produtivo do capital.

Cabe avaliar nesse ponto, contudo, a polissemia do trabalho (Antunes, 2001) em sua evolução histórica que, de forma imposta pelo capital pós-Terceira Revolução Industrial, a partir de meados da década de 70, alterou-se substancialmente a visão sociológica do próprio sentido do trabalho. Traz-se consigo, durante esse processo de reestruturação produtiva no Brasil e mundo, um embate entre positividades e negatividades fruto das mutações que foram colocadas na formação do ser social através do trabalho e, notadamente, a complexidade na organização em movimentos coletivos de representação.

Nesse contexto, consegue-se afirmar que a história da Humanidade está intimamente ligada ao conceito de trabalho e seu sentido no âmago das relações sociais. Desde a concepção da primazia do indivíduo (Kant, 2001) a partir de conceitos liberais de Estado, até o que consideramos a aglutinação dos indivíduos para a autonomia da vontade coletiva, o trabalho tem sido compreendido como

expressão de vida e degradação, criação e infelicidade, atividade vital e escravidão, felicidade social e servidão (Antunes, 2005).

Com o cenário laboral que se desenhou no Brasil, a partir do início da década de 1.930 com a República Velha em descenso juntamente com a oligarquia cafeeira, quando praticamente não se possuíam leis e garantias ao trabalhador, permitiu-se detectar o sentido do trabalho como mera busca da produtividade e alicerce da revolução industrial. Era o ápice da coisificação do homem, personificada por meio de jornadas exaustivas e demais intempéries do ambiente laboral.

As dimensões da crise do sindicalismo, entranhada nos reflexos sociais deletérios da reestruturação produtiva aliada ao capital, fazem com que se abra o espectro de atuação para grupos caracterizados com a pedagogia do movimento, organizados em uma agenda de lutas concernente aos movimentos sociais a partir da leitura de mundo desde o interior das práticas sociais populares.

Objeto intrínseco ao estudo proposto, operado dentro de uma problemática e hipótese, é a consideração de trabalhadores gerados por uma heterogeneidade na reprodução metabólica do capital que passam, de toda sorte, a não mais conseguir um sistema organizativo de sua autonomia coletiva da vontade, desvinculado do Estado, de representatividade efetiva e proteção social através do viés da mobilização social, desalienação e identidade cidadã como sujeito constitucional de direitos.

E por tal viés, buscarei analisar qual o impacto da atual configuração do mundo do trabalho através da necessidade de se reconhecer as diferentes formas que a contestação social assume na lógica destrutiva do capital, tendo em vista que o conceito de categoria profissional é fundamental, mas não esgota as formas de organização social, com especial atenção para eventuais mudanças e/ou adaptações no repertório estratégico de ação. Por sua vez, as preocupações recaem na problemática para além da pauta laboral e de repertório baseado em questões mais universais, na linha pedagógica de Paulo Freire, como os direitos humanos e ações transformadoras na práxis libertária, em uma compreensão educacional de rebeldia e valorização das diferenças nos lugares de constituição universal da mulher e do homem como sujeitos sociais advindos das margens.

Desta forma, diante da reestruturação produtiva do capital, o artigo visa examinar, através de elementos epistemológicos, uma pauta democrática de inclusão, de consolidação de identidade coletiva e novos instrumentos jurídico-institucionais de legitimidade real às trabalhadoras e trabalhadores necessários à sua emancipação e práxis libertária, na base educacional reflexão-ação freiriana.

1 A reestruturação do capital e a crise de representatividade da estrutural sindical brasileira. a pedagogia do sindicalismo de movimento social

Já no final do século XX, tanto no Brasil quanto na América Latina, surge a "Terceira Revolução Industrial" de cunho estritamente tecnológico e, com ela, a mudança nas técnicas de produção que objetivava implementar uma revolução produtiva, organizativa e ideológica no mundo do trabalho, alinhada com o capital financeiro internacional.

Com ela, exsurge de forma lógica o sentido do trabalho levantado por novos métodos de gerenciamento de produção. Junto, uma mudança ideológica propagandeada de muitas formas aos trabalhadores, dentre elas a competitividade desenfreada. Não por outra razão que neste momento o Estado regulava a violência, sem interferir na atividade econômica. Método relacionado, notadamente, à política neoliberal. Unem-se, então, de maneira umbilical na base político-econômica, a *produtividade* e *competitividade*.

A ideia do movimento pendular na organização econômica do capital agora faz sua vez novamente. Uma reestruturação produtiva inicia-se, em termos históricos, assim tratada na cátedra do professor Robert Kurz, no ápice da crise de acumulação do capital, sustentando que depois de desestruturar o Terceiro Mundo e eliminar os países pós-capitalistas do Leste Europeu, a crise atingiu também o centro do sistema produtor de mercadorias (Kurz, 1991).

O professor Ricardo Antunes amplia a compreensão para dizer que:

> Quanto mais se avança na competitividade intercapitalista, quanto mais se desenvolve a tecnologia concorrencial, maior é a desmontagem de inúmeros parques industriais que não conseguem acompanhar sua velocidade intensa. Da Rússia à Argentina, da Inglaterra ao México, da Itália a Portugal, passando pelo Brasil, os exemplos são crescentes e acarretam repercussões profundas no enorme contingente de força humana de trabalho presente nestes países (Antunes, 2001, p. 36).

Alinhada a essa fase de crise do capital, a reestruturação produtiva gerou uma tendência de redução do trabalhador tradicional industrial e fabril, acarretando uma proletarização dos serviços. Desse movimento pendular que, de um lado garante a perenidade e vigência do trabalho, de outro enfatiza uma brutal precarização, informalização e superfluidade no universo do trabalho.

A genética mutacional da classe trabalhadora e seu desarranjo cujo reflexo é a fragmentação e complexidade organizativa para representação sindical é fruto, especialmente, da modificação dos processos de produção do capital alavancados a partir dos anos de 1.970 em diante. As intensas modificações socioeconômicas relacionadas ao processo de internacionalização da economia mundial, novas formas de produção disseminadas no planeta[1], repasse de atividades na linha produtiva e sua consequente horizontalização apoiada no modelo toyotista, ocasionou, em cheio, o desmonte do protótipo sindical verticalizado e por categoria profissional cuja herança remontava-se ao fordismo.

O toyotismo empreendeu sobre a subjetividade operária uma atração totalitária alinhada à competitividade e produtividade flexibilizada. Racionaliza-se a produção no sentido de envolver o trabalhador numa escala horizontal de produção acumulativa, contudo, dentro da lógica corrosiva do capital e uma nova moral produtiva como uma espécie de "valor universal" (Alves, 2008).

Essa elasticidade das formas de produtividade e toda a reestruturação gerou, de forma crônica, segundo os professores Gabriel Alves e Renata Dutra:

> A fragmentação da força de trabalho em duas categorias diversas de trabalhadores, os centrais e os periféricos, que atua sobre o processo de construção da identidade coletiva dos trabalhadores submetidos à exploração capitalista de forma destrutiva (Ramos; Dutra, 2014, p. 52).

Não é demais estabelecer que, nesse movimento de desestruturação do *Welfare State*, a submissão da classe-que-vive-do-trabalho a uma multifuncionalidade de atribuições e de índole forjada de polivalência laboral chega, de modo contundente, a um processo tendencial de precarização estrutural do trabalho. Mais ainda, o desmonte de toda uma legislação social protetora.

O que se pode destacar, a ser tratado no presente estudo, é que em paralelo à reestruturação produtiva e ao esfacelamento das garantias sociais, o movimento sindical de origem classista hoje não mais consegue acompanhar, na perspectiva de proteção integral, as modificações nas relações descontínuas de trabalho no sentido de promover, organizadamente, a representação das relações coletivas de trabalho através da capacidade de mobilização de grupos organizados da sociedade.

[1] As empresas e grandes corporações migram sua linha produtiva para outros países buscando, por si, locais onde haja menos controle fiscalizatório nos aspectos de proteção laboral trabalhista e, ainda, tributação mínima ou excluída, aproveitando-se da mão-de-obra barata.

Ocorre que, de forma substancial, a reestruturação produtiva, como uma ação contínua e prolongada de atuação político-econômica do capital financeiro e industrial, traz uma aguda e profunda relação precarizada, informal e de superfluidade nas relações de trabalho, diferentemente do período de *status* laboral próprio e genuinamente fordista e taylorista.

Assim trata o sociólogo da Unicamp Ricardo Antunes:

> No estágio atual do capitalismo brasileiro, enormes enxugamentos da força de trabalho combinam-se com mutações sociotécnicas no processo produtivo e na organização do controle social do trabalho. A flexibilização e a desregulamentação dos direitos sociais, bem como a terceirização e as novas formas de gestão da força de trabalho, implantadas no espaço produtivo, estão em curso acentuado e presentes em grande intensidade, coexistindo com o fordismo, que parece ainda preservado em vários ramos produtivos e de serviços (Antunes, 2012, p. 47)

Quanto ao movimento sindical atual, portanto, consegue-se enxergar certa incompatibilidade de atuação uma vez que a precarização e flexibilização nas relações de trabalho acabam por gerar a fragmentação da representatividade sindical. Quer dizer, impede uma união de forças em sindicatos representativos.

A quantidade de trabalhadores, hoje, informais e terceirizados, é um sintoma nítido da frustração de atuação incisiva dos sindicatos já que estes foram geridos, no início do século XX no Brasil e sob o plano jurídico-normativo, a partir de uma concepção corporativa e classista, uma espécie de acrítico sindicalismo populista de participação, atuando apenas em aspectos fenomênicos desta mesma ordem via categorias profissionais verticalizadas em chãos de fábricas cujo conceito fora forjado a partir do sistema fordista-taylorista de produção, com extrema burocratização e sob as rédeas do Estado, a fim de angariar um estatuto de "legitimidade" e moderação (Tumolo, 2013).

Interessante atentar, como forma de corroborar quantitativamente à argumentação de precarização das relações trabalhistas, que segundo pesquisa DIEESE/CUT Nacional, do ano de 2014, há concretas diferenças de remuneração, jornada e tempo de emprego entre trabalhadores de setores tipicamente contratantes e tipicamente terceirizados, estas como forma dissimulada de relativização do emprego e enxugamento de garantias e direitos trabalhistas:

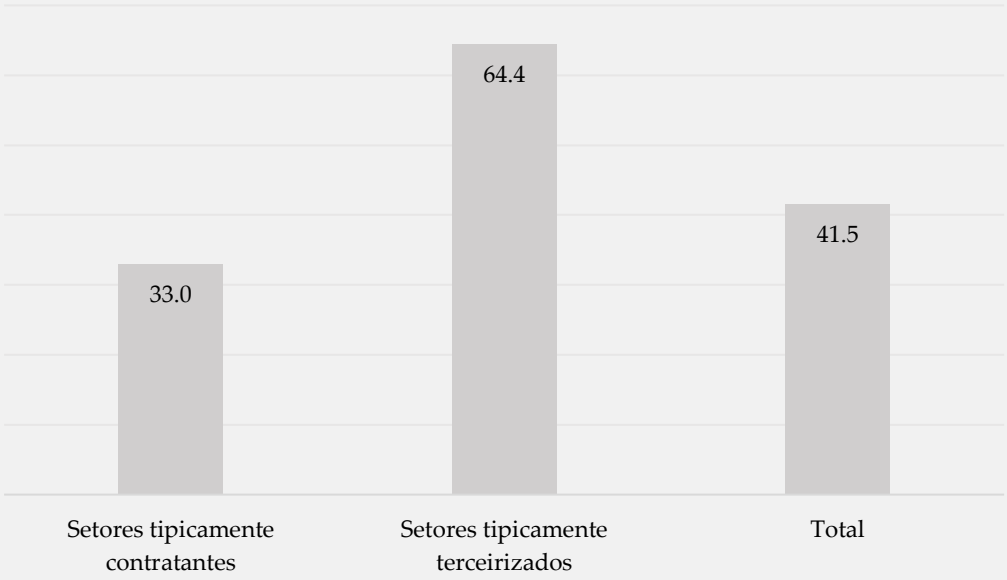
Tabela 2 – Condições de trabalho e terceirização, 2013

Condições de trabalho	Setores tipicamente contratantes	Setores tipicamente terceirizados	Diferença Terceirizados/ Contratante
Remuneração média (R$)	2361,15	11776,78	-24,7
Jornada seminal contratada (horas)	40	43	7,5
Tempo de emprego (anos)	5,8	2,7	-53,5

Fonte: Rais 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014.
Nota: setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura. Remuneração média em dezembro.

No próximo estudo gráfico, o que se aponta é a rotatividade e volatilidade de emprego que o trabalhador precarizado se encontra. Sem contar, logicamente, a potencialidade maior de discriminação, acidentes de trabalho e não pagamento de verbas rescisórias. Senão, vejamos:

Taxa de rotatividade por tipo de setor (2013)



Fonte: Rais 2012 e Caged 2013. Elaboração: DIEESE/CUT Nacional, 2014. Nota: setores agregados segundo Class/CNAE2.0. Não estão contidos os setores da agricultura.

Nesse sentido, torna-se um desafio real a organização coletiva para proteção desses trabalhadores terceirizados e autônomos, frutos da reestruturação produtiva e, de uma forma geral, os que não encontram salvaguarda na normatividade protetiva e precarização de todo meio ambiente de trabalho.

Nessa toada, em que pese o movimento sindical venha se sujeitando a uma progressiva perda de conflituosidade, se apreende em um *locus* fundamental na contestação social da racionalidade formal, viabilizando a integração dessas perspectivas teóricas com a teoria dos movimentos sociais, a abranger outros pertencimentos e complementariedade com o repertório de ação na defesa dos direitos humanos.

O sociólogo português Boaventura de Souza Santos, professor titular da Universidade de Coimbra, indica uma hipótese de expansão do sindicalismo, com o escopo de projetar novas bandeiras de lutas, o que ele mesmo chama de "sindicalismo de movimento social", cuja intenção prevalecente encontra assento nas junções organizacionais entre sindicatos com a fusão junto à capacidade estruturante dos movimentos sociais, na ideia de um movimento amplo e em prol da efetivação das garantias fundamentais do ser humano mediante uma práxis transformadora e proponente, capaz de alterar o *status quo* político-cultural:

> A emergência deste sindicalismo de movimento social, que grosso modo traduz a opção por valores democráticos em detrimento de valores autoritários (Lambert e Chan, 1999: 102; Lambert, 1999: 213), conduz-nos também a um conjunto de estratégias de organização laboral transnacional já em acção em vários países onde o trabalho é frequentemente realizado em maquiladoras. Tais estratégias, de recorte transclassista e transfronteiriço, envolvem: a constituição de redes de activistas e de organizações baseadas na comunidade, orientadas para o estabelecimento de formas de democracia participativa; a organização de campanhas e alianças transnacionais (envolvendo organizações religiosas, ambientais, sindicais, de mulheres, de consumidores, de direitos humanos) pela inclusão de códigos de conduta nas ETNs; a actuação conjunta entre sindicatos de países desenvolvidos e sindicatos de países subdesenvolvidos (nos quais são menores as garantias e direitos sindicais); petições por direitos humanos; etc. (Santos, 2005, p. 67).

Além disso tudo, Ricardo Antunes chama atenção para uma clivagem ainda mais aguda e atual no recorte estrutural das relações de trabalho, na qual se denota a questão de gênero, dos aspectos geracionais entre jovens e idosos, entre nacionais e imigrantes, brancos e negros, qualificados e desqualificados, empregados e desempregados (Antunes, 2009). Toda essa fragmentação e estratificação na linha consequencial da crescente internacionalização do capital. Percebeu-se, inclusive,

um movimento de feminização no processo produtivo do trabalho, porém sem uma política de equalização de carreira e do salário.

Sendo assim, o desenho mais frequente que se destaca no tocante às relações de trabalho, dentro da lógica atual do capital, é de um universo de antinomia fragmentado entre estáveis e informais, empregados e subempregados. Houve uma total metamorfose, fruto das nuances do próprio capitalismo financeiro, do trabalho social e sua centralidade. Figuras como a do "colaborador" surgem e se destacam nesse processo, no sentido da retirada de garantias e direitos, precarizados e sem sua individualidade, numa ação do capital destituída de qualquer educação ética e democrática. Nesse sentido, como o próprio Paulo Freire nos ensina quando afirma que *estar sendo* é a condição, entre nós, para ser. Não é possível pensar os seres humanos longe, sequer, da ética, quanto mais fora dela. Estar longe ou pior, fora da ética, entre nós, mulheres e homens, é uma transgressão (Freire, 2000, p. 36).

Mencionando Ricardo Antunes novamente, ele exemplifica os fatores de reflexo das novas transformações das relações de trabalho junto à sociedade, alegando acerca do desemprego ampliado, precarização exacerbada, rebaixamento salarial acentuado, perda crescente de direito (Antunes, 2013). O que se constata desse cenário e do potencial positivo na proteção coletiva por parte das organizações sindicais, desse modo, é que se ampliou o leque da população, sob outra roupagem funcional nas relações empregado/empregador, necessitada de amparo com relação a novos direitos que surgem e para manter, inclusive, aqueles já conquistados a fim de preservar a dignidade da pessoa humana e buscar sua emancipação na práxis libertadora jungida à efetivação dos direitos humanos.

Trata-se de um enorme desafio organizar os trabalhadores informais, e tal perspectiva está disseminada tanto nos países do Hemisfério Norte quanto do Sul. Essa dimensão ainda é pouco considerada na literatura acadêmica e ação prática sindical, isto é, reunir e representar coletivamente esses atores na dinâmica social a partir dessa nova conformação da classe trabalhadora. Sendo a Pedagogia do Oprimido essencialmente uma pedagogia do *alter* que se encontra à margem, periférico, acaba detendo um assento exatamente simétrico do ponto de vista organizacional e estrutural para esses interlocutores marginalizados da sociedade, por meio de movimentos populares em busca de direitos universalizantes e substituir a prescrição dos opressores por outro conteúdo que contenha uma pauta interseccional e de vocação decolonial.

Não há, ao menos por enquanto, nenhuma concertação social que se destaque um projeto para reunir e propor salvaguardas para essa parcela precarizada da

sociedade, a não ser a reconfiguração teórico-dogmática do sindicalismo num viés de sustentação material consciente e voluntária dos trabalhadores alinhada aos movimentos sociais de natureza emancipatória e a partir de uma nova agenda de lutas e repertório de atuação contra o capital.

Por certo, de acordo com Márcia da Silva Costa, a natureza atomizada, geograficamente dispersa e móvel dos locais de trabalho informais representava um problema terrível para a ação coletiva (Costa, 2010). Obviamente, houve uma certa articulação de setores do Poder Público e de grandes empresas, com convergência de propósitos, para a flexibilização trabalhista diante da natureza do mercado de capital que se mostrava. O professor Roberto Veras assim elenca alguns pontos:

> i.) Os governos atuaram em favor da flexibilização do mercado de trabalho e de condições laborais menos estáveis (com um apoio importante dos dois outros poderes institucionais e da mídia) por meio de medidas como: incentivos a um padrão determinado de reestruturação produtiva; reformas das leis trabalhistas visando à desregulamentação do mercado de trabalho; uma agenda de privatização e reforma do Estado em detrimento dos serviços e do funcionalismo públicos; uma posição antissindical e de criminalização dos movimentos sociais; políticas macroeconômicas divorciadas de metas de emprego.
> ii.) A deterioração das condições de trabalho em geral, como consequência de todas as condições já aduzidas, produziu um ambiente extremamente desfavorável para os trabalhadores e a ação sindical. (Oliveira, 2017, p. 9-10)

Nessa toada, o sistema sindical como um todo não conseguiu angariar uma correlação de forças para sair de um cenário de crise existencial e permaneceu, portanto, numa espécie de inércia política e desatada de pauta propositiva, correlacionada com a pluralidade das relações de trabalho, adquirindo uma atuação mais com caráter de defesa e resistência frente aos ataques patronais e do Estado.

Pode-se afirmar, sem margem de dúvida, que o sindicalismo contemporâneo não goza de legitimidade social e se mantém desvinculado dos direitos fundamentais imbricados com uma agenda universal libertária para a sociedade como um todo, que esteja preocupada com a educação em direitos humanos divisada na pedagogia Freiriana.

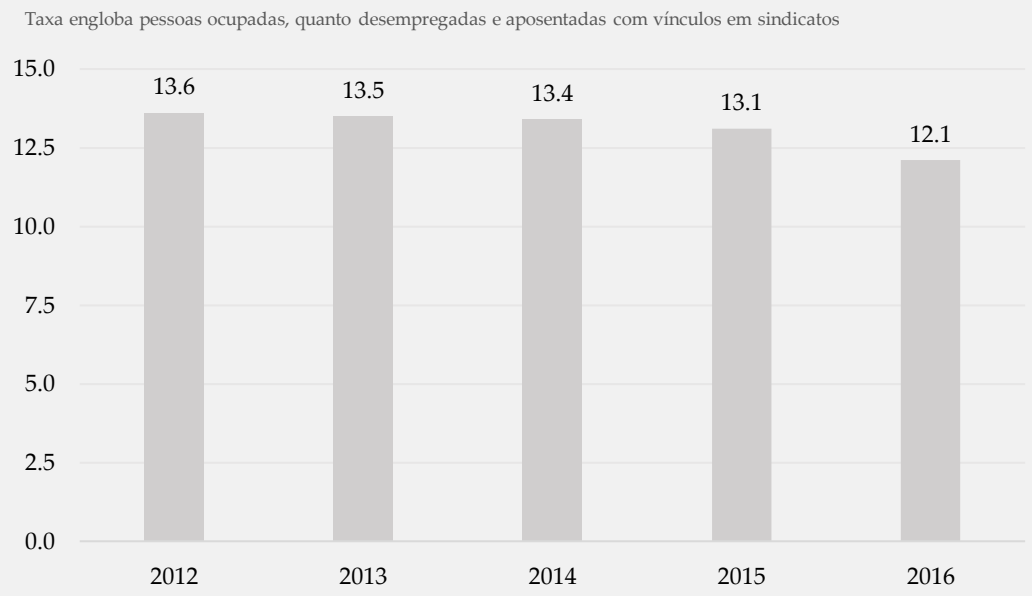
Toda ação de grupos organizados nesse contexto histórico de reestruturação do capital e do mundo precarizado do trabalho, por parte de movimentos sociais ou mesmo sindicais, deve adotar uma dimensão pedagógica dos processos instituintes e de efetivação em direitos humanos em perspectiva crítica.

De forma ampliada, o professor José Humberto de Góes Junior, dentre outros autores, salienta a adoção de uma postura dialética e emancipatória dos direitos humanos, pautada no processo de construção de igualdade e da justiça, educando nas lutas histórico-sociais (Goes Junior; Miranda; Vieira; Sousa, 2021).

Dessa maneira, a chave da questão do sindicalismo de movimento social, tanto debatido pelo sociólogo português Boaventura de Sousa Santos, recai na dogmática de que as lutas dos movimentos e agremiações, por si só, devem se estruturar nos alicerces dos direitos fundamentais, para além da pauta clássica verticalizada intrínseca à gênese do movimento sindical e se espraiarem no processo de construção de igualdade e justiça ampliada.

Retornando, de toda sorte, no tocante à estruturação sindical e seu decréscimo funcional, diversos fatores podem ser elencados para tal fenômeno, todavia um que aporta maior credibilidade é a sindicalização baixa e decrescente (16,2%, no ano de 2013)[2], diante de 16.720 sindicatos registrados, segundo fonte do Ministério do Trabalho de novembro/2017, de acordo com os gráficos abaixo:

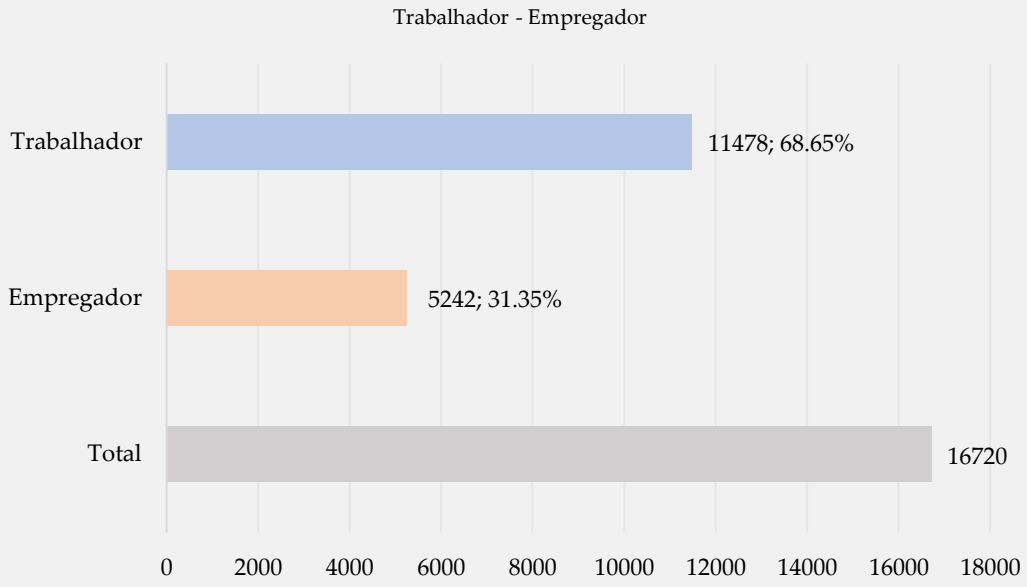
Evolução da sindicalização de trabalhadores no Brasil



Fonte: IBGE

[2] No entanto, a taxa de sindicalização brasileira é próxima à registrada nos países da OCDE (17%), porém baixa quando comparada à média mundial (25,5%). Esses números são os mais recentes até a data de elaboração do presente artigo.

Sindicatos com registro ativo (até 13/11/2017 18:00)



Número de sindicatos com registro ativo no Brasil. Fonte: MTE.

Certamente o neoliberalismo e sua política financeira hegemônica fez debilitar a atuação sindical, essa na perspectiva de um mecanismo de proteção social. A partir do reordenamento do mundo capitalista gerado com a crise de acumulação e as mudanças estruturais nas relações de trabalho, agora extremamente precarizadas por uma reestruturação produtiva ao final do século XX, as massas amorfas de trabalhadores geradas por uma heterogeneidade na linha produtiva[3] passam a não mais conseguir um sistema institucional, desvinculado do Estado, de representatividade efetiva e proteção social.

2 Origem do movimento sindical no brasil e a desconexão com a nova morfologia heterogeneizada do trabalho. aproximação em e com os movimentos sociais populares educativos freirianos

Importante mencionar que não se está a analisar a origem das lutas sociais organizadas dos trabalhadores no Brasil, objeto muito elástico para esse trabalho e sim, de algum modo breve, a origem oficial-normativa do movimento sindical.

[3] Essa heterogeneidade é conduzida pela metamorfose no mundo do trabalho globalizado, por meio dos processos de automação, robótica, microeletrônica, industrialização acumulativa e pelo Toyotismo.

Para uma compreensão mais aprimorada da gênese do movimento sindical no Brasil e o sentido de sua disputa político-social, necessário buscar entender sua origem em franca comparação com a Europa e o sistema de industrialização adotado. Boris Fausto, levando em consideração a influência dos movimentos europeus, analisava sob o ponto de vista de correntes organizatórias e campo de incidência do movimento operário no Brasil, entre o fim do século XIX até o início dos anos 20, trazendo a incidência do anarquismo (anarcossindicalismo), o socialismo reformista (buscam a transformação gradativa do sistema social e defende autonomia organizatória dos trabalhadores e o "trabalhismo" (não põe em questão os fundamentos do sistema social, tão somente a angariar alguns direitos) (Fausto, 2016, p. 55).

Bem assim, é de se valer que a representação dos trabalhadores sofreu inúmeras mutações organizacionais no Brasil. Dessa maneira, em plena Era Varguista, sua essência consistia em uma pauta de reivindicação mais palpável, com vistas ao trabalho vivo, material e melhores condições econômico-salariais. O movimento sindical era mais propositivo e a linha produtiva dos métodos de fabricação industrial era menos fracionada, muito embora vigorasse o mito da outorga (Fausto, 2016, p. 251).

Ocorre que, em meio à edição da Consolidação das Leis do Trabalho, na década de 30/40 e sob a égide de Getúlio Vargas, a organização sindical tinha estímulo sobretudo corporativista, oficial-institucional, alinhada às negociatas estatais. Razão pela qual, nessa linha, a cooptação do movimento sindical era instrumental na medida deixava de lado os elementos de *confronto*, *oposição* e *totalidade*, típicos de um movimento social combativo.

Mesmo com a ascensão do novo sindicalismo na década 70/80, lutando na Assembleia Constituinte de 1988, com viés socialista e de rompimento com o capital, não demorou muito para subsistir o sindicalismo negocial de Estado e sob resultados, de foco mais na mobilidade social particularista do que a busca emancipatória da classe trabalhadora.

Adiante, com o subemprego, desemprego, informalidade e terceirização, agravados com a crise do capital nos anos 80 e 90, a dinâmica de amparo sindical aos trabalhadores teve que buscar novas formas institucionais para uma representatividade mais eficaz. Como vimos anteriormente, o número de sindicatos foi para quase 17.000 no ano de 2017 e, quanto maior o número de sindicatos, maior a dificuldade de aglutiná-los em torno de um fim social comum, ante a superexploração da força de trabalho e contrário às mazelas da precarização das relações trabalhistas como um todo, inobstante a dependência sistêmica dos

sindicatos com o Estado haja vista, de toda sorte, o imposto sindical cuja obrigatoriedade foi derrubada com a Reforma Trabalhista.

A crise atual não é dos sindicatos e, sim, de um modelo de organização sindical que, incapaz de desmanchar a ligação sistêmica com o Estado, não compreendeu estruturalmente que as relações de trabalho são completamente diferentes do início do século XX.

Nesse sentido, quanto mais pulverizada a disputa representativa, sem foco social generalizado e não mais por categorias profissionais pré-moldadas em lei, aliada ao monopólio da unicidade sindical, menor a força potencial dentro da regulação social do trabalho e contra os métodos hostis de organização do capital financeiro que se retroalimenta de suas próprias contradições e sempre de forma predatória na regulação social do trabalho.

O Brasil sempre foi retardatário quando falamos de organização do movimento sindical no tocante à Europa. Pelo menos cem anos de atraso. A luta organizada no Brasil e sua gênese, logicamente, teve marco temporal bem antes do ano de 1.930, sobretudo nas revoltas de escravos em que se deve adotar um paradigma da agência na medida em que os sujeitos coletivos negros desempenhavam sua contestação social de maneira ativa a partir de decisões própria e autônomas (Chalhoub; da Silva, p. 2). Contavam, também, com europeus que, a partir da imigração e fuga do continente velho em razão da crise de 1.929, buscaram se aliar aos trabalhadores livres e libertos.

A proibição do tráfico internacional e o "fim" da escravidão em 1.888 abriram espaço aos trabalhadores brasileiros nas fábricas e os equipamentos industriais, de certa forma novos no país, eram manejados através de auxílio dos europeus. Brasileiros, em suma, consubstanciavam uma massa de camponeses e ex-escravos no início do século XX, inobstante as suas formas de resistência e repertório de ação contra as oligarquias.

Os detentores dos meios de produção no país, ex-agricultores e donos de escravos, passaram a utilizar valores de vendas principalmente de produtos primários, como o café, para comprar maquinários. Dessa maneira, pode-se dizer que se iniciava uma industrialização no Brasil e, consequentemente, uma gama de trabalhadores passaram a operar dentro do sistema, formando, como reflexo, a famosa divisão entre centro e periferias.

Na Era Vargas, a saber, o Estado foi artífice na concessão de direitos. Migrantes e homens advindos do 'fim' da escravidão, sem militância política e coletiva expressivas, eram presas fáceis para Getúlio Vargas aglutinar forças e cooptar os

trabalhadores para um modelo sindical corporativo, a partir do fenômeno da oligarquização da atuação sindical e, como reflexo, naturalmente, a desaproximação das bases. O grande retrocesso para uma pedagogia Freiriana. Impiedosamente, esse foi o grande erro político para, hoje, considerar-se num estado de erosão do sistema sindical com graves falhas disruptivas na representação social e política da classe trabalhadora, em nítida desumanização dos oprimidos.

Concretamente, o que se teve foi que o pano de fundo que conjugava desemprego e precariedade no trabalho fez também com que os sindicatos mudassem as pautas de reivindicação. Se até os anos 1980 a questão econômico-salarial tinha prioridade, nos anos 1990 em diante (principalmente a partir de sua segunda metade), a temática da garantia do emprego e as tentativas de combate ao desemprego assumem o primeiro plano. Além disso, os sindicatos buscaram alternativas que ampliassem seu escopo de ação, contribuindo para a consolidação de novas institucionalidades burocráticas forjadas na crença de que a mera "liberdade" se transformaria em direitos na perspectiva jurídica (Edelman, 2016, p. 149).

Isso ocorreu em uma lógica que foi desde o sindicato de base até as estruturas intersindicais. Nesse sentido, as centrais sindicais de maior relevo acabaram por se envolver em projetos os mais variados em termos de formação profissional, constituição de cooperativas de trabalho e intermediação entre trabalhador e emprego, através de agências e centros de solidariedade. Em muitos casos, esse envolvimento se deu de forma defensiva, em detrimento de movimentos de mobilização dos trabalhadores.

Toda essa fragmentação da classe trabalhadora diante da crise estrutural na empregabilidade e sua fragilidade nas novas relações, a heterogeneidade e seus nuances, acabam por desprover os direitos e o próprio sentido do trabalho, central para a vida social do homem na percepção de Marx. E, dessa forma, emerge uma casta impermeabilizada da proteção de entidades sindicais que, de uma forma ou de outra, não se reciclaram com o tempo.

Pautados na estrutura corporativista e segmentados em categorias profissionais pré-definidas em lei, o sistema confederativo sindical detém graves problemas ao não assimilar, a partir da reestruturação produtiva do capital, que um nicho de trabalhadores informalizados, subtrabalhadores e mesmo os desempregados, alargam a fila de desprotegidos e não representados na política econômico-social do país.

E ocorre, ainda, uma paradoxal crise existencial dos sindicatos na medida em que, na grande maioria, seus estatutos sociais preveem uma luta pela dignidade da sociedade e com princípios gerais de cidadania e efetividade democrática para toda a sociedade civil. Entretanto, mantêm-se numa escala morfinizada de pautas meramente categorizadas e abraçados a uma política sindical salarial que, certamente, no início do século XX fazia total sentido, já que se tratava de um período em que o Estado intervencionista orquestrava uma política corporativa e de cunho reformista, de alto grau nacionalista, fazendo com que os sindicatos tivessem uma dependência umbilical do sistema.

Giovanni Alves promove uma leitura irrepreensível da conjuntura, a seguir trabalhada:

> Significa dizer que, se o sindicalismo também não se horizontalizar, não conseguirá contemplar a classe trabalhadora nesse universo fragmentado de estáveis e informais, de desempregados e subempregados. A crise do sindicalismo assumiu uma grande dimensão no âmbito político-ideológico, caracterizada pela integração dos sindicatos à lógica mercantil, limitando a práxis sindical ao universo da mercadoria e procurando garantir, na maioria das vezes, tão-somente melhores condições salariais. A dimensão de classe tem sido abandonada em prol de práticas que garantam a preservação de interesses de segmentos que já se encontram organizados, e por que não dizer, ainda inseridos no mercado de trabalho assalariado (Alves, 2000, p. 265)

O necessário rearranjo de toda sistemática sindical e seu grau de participação ativo perante a sociedade civil, como um todo, perpassa pelo necessário desfazimento desse apêndice estatal que se caracterizou ao longo de todo o tempo o sistema confederativo. A aproximação das entidades sindicais aos movimentos sociais de base no geral é também assinalada por Francisco Weffort:

> Além disso, essa prática, em seu conjunto, teria resultado na dependência do movimento sindical em relação ao Estado e no distanciamento das bases. Esse último aspecto apresentava os limites fundamentais da orientação stalinista, que não priorizava as 'organizações das bases operárias nas empresas, único fundamento sólido de qualquer perspectiva de reorganização do conjunto do movimento operário em um sentido democrático e independente (Weffort, 1978, p. 3)

As metamorfoses nas práticas sociais do trabalho e a permanente reinvenção das práticas sindicais, como reflexo imediato dessas mudanças, passam a ter uma relevância nevrálgica diante da precarização e fragmentação generalizadas do trabalho cuja caracterização nos remete à reestruturação produtiva do capital no final do século passado.

Caminhos que extraiam as amarras de uma pauta fixa e descontínua vão ao encontro do que um novo sindicalismo social pode articular com temáticas extra laborais e que componham grupos desfavorecidos na perspectiva de interesses libertários comuns e que incidam sobre a própria dicotomia capital *versus* trabalho, o autoritarismo e sobretudo, angariar a consciência e o sentimento no trabalhador de sujeito revolucionário no escopo da transformação social, na raiz conceitual marxista.

Maria da Glória Gohn conceitua cirurgicamente os movimentos sociais como sendo:

> Ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes e camadas sociais. Eles politizam suas demandas e criam um campo político de força social na sociedade civil. Suas ações estruturam-se a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios, disputas. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesse em comum. Esta identidade decorre da força do princípio da solidariedade e é construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo (Gohn, 2011, p. 44)

A cultura da cidadania e dos direitos humanos, o trabalho de base epistemológico disseminado entre as polaridades do processo cognitivo do ser social e seu objeto de luta, atributos tão Freirianamente difundidos, são instrumentos capturados na gramática prático-literária dos movimentos sociais clássicos e suas ações coletivas a se agregarem à pauta temática do aparato sindical, em prol da retomada de seu encantamento no mundo do trabalho e na sociedade civil.

Conclusão

Os sindicatos e, de uma forma geral, o sistema sindical em todos os seus graus de constituição no ordenamento jurídico, perderam a capacidade de intervenção na realidade social, inobstante detenha um papel estratégico dentro da lógica do capital e da centralidade do trabalho.

O velho classismo sindical não mais comporta a representação coletiva dos filhos do subemprego e do desemprego em si que, fruto da reestruturação produtiva, impôs à sociedade, além da marginalização do trabalhador, a imprescindível lupa de um sinal vital para que a estrutura sindical se renove e, ainda, se desalinhe das vísceras do Estado para, de forma concreta e independente, coordenar a luta, a disputa no campo político e a resistência social alinhada aos diretos humanos.

De todo modo, uma nova forma de pensar o próprio sentido do "sindicalismo libertário" tem que ser refletida, de maneira a acompanhar as alterações do sistema produtivo do capital e protegendo a casta de trabalhadores, hodiernamente e em sua maioria precarizados, informalizados e fragilizados diante do desemprego estrutural que o arranjo do capital trouxe consigo nos últimos 30 a 40 anos.

Mesmo sendo incontroverso que os ataques à organização sindical se intensificaram após o Golpe de 2016 e a perpetuação da 'educação bancária' do capital, os novos caminhos perpassam por um novo sindicalismo de movimento social popular, em que as articulações entre as temáticas de interesse apenas laboral e sindical e as temáticas de diversos outros grupos sociais se combinem e se interliguem em busca de interesses libertários em comum.

Os próprios sindicatos já experimentaram essa passagem de organização e estruturação quando se realinharam de uma representatividade de artesãos nas antigas corporações de ofício para os trabalhadores fabris e industriais.

A convergência de luta contra os métodos de trabalho hostis e hierárquicos, autoritários e, também, a favor de práticas sociais e ambientais úteis à preservação dos habitats naturais, a inserção nas pautas interseccionais e agregadas com forças sociais democráticas e populares são instrumentos constituintes do repertório de ação capaz de colocar em voga a autonomia da vontade coletiva, numa conjugação movimento sindical e movimento social a partir de uma agenda libertária conjunta.

Inserir o trabalho ético no centro da agenda e do contrato social é uma meta democrática fundamental, a se desvincular da lógica destrutiva metabólica do capital. A ética universal de Paulo Freire tem como sentido e referência o outro. Por isso os movimentos sociais organizados são considerados por ele como escola da vida. Uma necessidade premente de uma concertação social comum e libertária para a formação de um sindicalismo de movimento social global, priorizando e valorizando a relação com amplos setores da sociedade, para além dos trabalhadores representados pelos sindicatos. Organizar os supostamente inorganizáveis através da ação e reflexão freirianas. Pensar o oprimido de forma global na sociedade. Fazer dos direitos humanos a fala dos atores periféricos a partir de uma estrutura de ação coletiva articulada entre conflitos de trabalho e os demais conflitos sociais transversais como força constituinte de práticas educativas.

Referências

ALONSO, Ângela. *As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate*. Revista Lua Nova, n. 76, p. 49-86, 2009.

ALVES, Giovanni**.** O novo (e precário) mundo do trabalho: Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo. São Paulo: Editorial Boitempo, 2000.

ALVES, Giovanni. *Dimensões da reestruturação produtiva do capital. In: O público e o privado, 2008. Nº.11, p. 9 - 20, jan/jun*. Disponível em: http://www.seer.uece.br/?journal=opublicoeoprivado&page=article&op=download&path%5B%5D=129&path%5B%5D=199. Acesso em 21/07/2018.

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho.* 4ª ed. Campinas: Editoria Boitempo, 2001.

ANTUNES, Ricardo. *Trabalho e precarização numa ordem neoliberal*. In: GENTILI, P.; FRIGOTTO, G. (Org.). A Cidadania Negada: políticas de exclusão na educação e no trabalho. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

ANTUNES, Ricardo. *O Caracol e sua Concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho*. São Paulo: Editora Boitempo, 2005.

ANTUNES, Ricardo**.** *A nova morfologia do trabalho no Brasil: reestruturação e precariedade.* Revista *Nueva Sociedad* especial em português, junho de 2012, ISSN: 0251-3552.

ANTUNES, Ricardo**.** *O trabalho, sua nova morfologia e a era da precarização estrutural.* Revista THEOMAI / THEOMAI JOURNAL – Estudios sobre Sociedad y Desarrollo / Society and Development Studies. Número 19 – primeiro semester de 2009.

ARAÚJO, Eduardo Marques Vieira. *Movimentos Sociais e a Verdadeira Valorização do Trabalho sob a Perspectiva Constitucional*. *In*: HENRIQUE, Carlos Augusto Junqueira; DELGADO, Gabriela Neves; VIANA, Márcio Túlio; RIBEIRO, Patrícia Henriques (Coord.). *Trabalho e Movimentos Sociais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

BOITO Jr, Armando. *O sindicalismo de Estado no Brasil*; Idem. *"Reforma e persistência da estrutura sindical"*. In: BOITO Jr, Armando (org.). *O sindicalismo brasileiro nos anos 80*; Idem. *"De volta para o novo corporativismo – A trajetória política do sindicalismo brasileiro"*. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, nº 3, 1994.

CASTELLS, Manuel. *Redes de Indignação e Esperança. Movimentos sociais na era da Internet*. Trad. Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHALHOUB, Sidney. DA SILVA. Fernando Teixeira, Sujeitos no imaginário acadêmico: escravos e trabalhadores na historiografia brasileira desde os anos

1980. Cadernos AEL, Campinas, v. 14, n. 26, 2009. *Sujeitos no imaginário acadêmico: escravos e trabalhadores na historiografia brasileira desde os anos 1980.*

COSTA, Márcia da Silva. *Trabalho informal: um problema estrutural básico no entendimento das desigualdades na sociedade brasileira*. *Cad. CRH* [online]. 2010, vol.23, n.58.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

D' INCAO, Maria Ângela (org). *O Brasil não é mais aquele. Mudanças Sociais após a redemocratização.* São Paulo: Cortez, 2001.

EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária.* Coord. e tradução Marcus Orione. 1. Ed. São Paulo, Boitempo: 2016.

ENGELS, Friedrich, *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Trad. B. A. Schumann; Supervisão, apresentação e notas José Paulo Netto. - [Edição revista]. - São Paulo: Boitempo, 2010.

ESCRIVÃO FILHO, Antônio; SOUSA JUNIOR, José Geraldo de. *Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos.* Belo Horizonte: Editora D'Placido, 2016.

ESTANQUE, Elísio. *Trabalho e sindicalismo – os impactos da crise*. Finisterra – Revista de Reflexão e Crítica, nº 65/66, Primavera/Verão 2009, pp. 135-150.

ESTANQUE, Elísio. *Sindicalismo e movimentos sociais: ação coletiva e regulação social no contexto europeu e português.* Lutas Sociais. Revista do Núcleo de Estudos de Ideologias e Lutas Sociais (NEILS), São Paulo, n.23, p.55-67, 2º sem. 2009.

FAUSTO, Boris. *Trabalho urbano e conflito social*: 1890-1920. São Paulo: Cia das Letras, 2016.

FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

FERREIRA, António Casimiro. *Sociedade da austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica, 2012.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa.* 50. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

FREIRE, Paulo. Pedagogia *da indignação: cartas pedagógicas e outros escritos*. São Paulo: Editora UNESP, 2000.

GIANNOTTI, Vito. *História das Lutas dos Trabalhadores no Brasil*. São Paulo: Editora Mauad, 2007.

GÓES JUNIOR, José Humberto; MIRANDA, Adriana Andrade; SOUSA, Nair Heloísa Bicalho de; VIEIRA, Lília S. Rodrigues da Costa. *Educação em Direitos Humanos Achada na Rua: construção histórica e desafios da EDH.* In: O Direito Achado na Rua: Introdução Crítica ao Direito como Liberdade / organizador: José Geraldo de Sousa Júnior (*et all*). Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília. Volume 10.

GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais. Paradigmas clássicos e contemporâneos.* 9. ed. São Paulo: Loyola, 2011

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade.* Vol. II. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2011.

HABERMAS, Jurgen. *New social movements*. Telos, New York, nº 49, 1981.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna.* São Paulo: Editora Loyola, 2003.

KANT, Immanuel. Crítica da Razão Pura. Tradução de Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

KURZ, Robert. *O Colapso da Modernização - Da Derrocada do Socialismo de Caserna à Crise da Economia Mundial.* São Paulo: Paz e Terra, 1991.

LEITE, Márcia de Paula. *O futuro do trabalho: novas tecnologias e subjetividade operária.* São Paulo: Scritta Editora, 1994.

LIRA, Fernanda Barreto. *A greve e os novos movimentos sociais: para além da dogmática jurídica e da doutrina da Organização Internacional do Trabalho*. São Paulo: Editora LTr, 2009.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. *Empresa e Sociedade:* função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, 2006,

LUKÁCS, György. *Para uma ontologia do ser social. Vol. II.* São Paulo: Boitempo, 2013.

MARCELINO, Paula Regina Pereira. *Trabalhadores terceirizados e luta sindical*. Curitiba: Appris, 2013.

MARX, Karl. *A guerra civil na França*. Edição Ridendo Castigat Mores. Versão para eBook. Setembro, 1999.

MESZÁROS, István. *A educação para além do capital*. Trad. Isa Tavares. 2. Ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

OFFE, Claus. *Trabalho e Sociedade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

OLIVEIRA, Roberto Véras de. *Trabalho precário, desenvolvimento e a questão social no Brasil: um caminho tortuoso e difícil*. Revista Análise nº 30/2017. A era neoliberal e a negação dos direitos sociais.

OLIVEIRA, Roberto Véras de. LADOSKY, Mário Henrique**.** O novo sindicalismo pela ótica dos estudos do trabalho. Revista Mundos do Trabalho. Volume 6. Número 11. Janeiro/Junho 2014. P. 147/170.

PORTO, Noêmia. *Sofrimento banalizado em "Carne e Osso": o direito a qual proteção fundamental?* Rev. TST, Brasília, vol. 78, no 3, jul/set 2012.

RAMOS, Gabriel de Oliveira; DUTRA, Renata Queiroz. *Tendências desmobilizadoras oriundas da terceirização e da precarização trabalhista: reflexos na atuação sindical. In*: DELGADO, Gabriela Neves; BRITTO, Ricardo José Macedo de (Coordenadores). *Trabalho, Constituição e cidadania. A dimensão coletiva dos direitos sociais*. São Paulo, LTr, 2014.

ROSSI, Waldemar. GERAB, William. *Para entender os Sindicatos no Brasil: uma visão classista*. São Paulo: Editora Expressão Popular: 2009.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Trabalhar o Mundo. Os caminhos do novo internacionalismo operário. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Souza. *A difícil democracia: reinventar as esquerdas* São Paulo: Boitempo, 2016.

SIQUEIRA, Gustavo Silveira. *História do Direito de Greve no Brasil (1890-1946): Criminalização, Mito da Outorga e Movimentos Sociais.* Coleção Direito e Emancipação - Volume III. RJ: Lumen Juris, 2017.

TOURAINE, Alain. *Os novos conflitos sociais: para evitar mal-entendidos.* Tradução de Marili da Cunha Bezerra. Lua Nova, São Paulo: Cedec, n. 17, 1989.

TROYANO, Annez. *Estado e sindicalismo*. São Paulo: Símbolo, 1978; MARANHÃO, Ricardo. *Sindicatos e redemocratização*. São Paulo: Brasiliense, 1.979 e DELGADO, Lucília de Almeida Neves. *O comando geral dos trabalhadores no Brasil* - 1.961/64. Petrópolis: Vozes, 1.986.

TROYANO, Annez. *Movimentos e lutas sociais na história do Brasil*. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2009.

TUMOLO, Paulo Sergio. *Da contestação à conformação: a formação sindical da CUT e a reestruturação capitalista.* 2. ed. Florianópolis: Em Debate, 2013.

WEFFORT, Francisco**.** *Democracia e movimento operário: algumas questões para a história do período 1945/1964*. Revista de Cultura Contemporânea. São Paulo, n. 1, 1978b.

Sobre o autor

Rodrigo Camargo Barbosa
Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania pela Universidade de Brasília – UnB (2024). Especialista em Direito Sindical e Direitos Humanos pelo IESB. Membro do Grupo de Pesquisa “Informais – Trabalho, Interseccionalidade e Direitos”, e do Grupo de Pesquisa “O Direito Achado na Rua” vinculados à Universidade de Brasília – UnB. Registro no CNPq: http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/765303. Advogado trabalhista e sindical nos Tribunais Superiores.

Temas geradores

Trata-se de seção dedicada a fomentar a elaboração de textos que, sem perder seu rigor com a pesquisa, permitam a difusão de sínteses a respeito de expressões, conceitos ou institutos, que comportem múltiplas interpretações ou significado, concernentes ao tema geral que relaciona direitos e movimentos sociais. A seção de verbetes da revista do IPDMS é uma homenagem ao educador popular Paulo Freire que incluía, em sua proposta pedagógica, temas geradores a serem trabalhados junto à consciência das classes populares.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56223

temas geradores

Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais

Comisiones de Soluciones Territoriales: apuesta por una nueva resolución de los conflictos territoriales

Land Solutions Commissions: a bet for a new resolution of territorial conflicts

Cecília Café Baldani[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ceciliacafeb@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-6229-4975.

Fhylipe Nascimento de Morais[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: fhylipe.nmorais@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-1138-1248.

Francisco Trope da Silva Porto[3]
[3] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chicotrope@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7954-0314.

Mariana Trotta Dallalana Quintans[4]
[4] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Submetido em 22/11/2024
Aceito em 05/12/2024

Como citar este trabalho
BALDANI, Cecília Café; MORAIS, Fhylipe Nascimento de; PORTO, Francisco Trope da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 925-943, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais

Introdução

As Comissões de Soluções Fundiárias vêm apontando para um novo horizonte de resolução de conflitos que envolvem a disputa por terra e território, estimulando a formação de um outro paradigma decisório do sistema de justiça para romper com sua atuação hegemônica de proteção absoluta da propriedade. Tais Comissões abrem um caminho para a discussão sobre as nuances jurídico-políticas da posse e propriedade dentro da configuração fundiária do Brasil, marcada pela desigualdade no acesso à terra, tanto no campo, como na cidade.

As Comissões de Soluções Fundiárias emergem a partir de um contexto de luta protagonizado pelos movimentos populares de luta por terra e por moradia durante a pandemia. A Campanha Despejo Zero foi uma mobilização nacional dos movimentos populares de luta por terra e por moradia, de seus apoiadores e aliados, durante a pandemia do COVID-19 (2020 a 2022), para suspender os despejos de famílias ocupantes no campo e nas cidades, considerando o estado de emergência de saúde pública decretado pelas autoridades.

Como a recomendação oficial consistia na permanência nas casas para garantir o isolamento e as condições de higiene básica, eventual despejo contrariava naquele momento a necessidade de isolamento. Todo despejo em si já coloca as famílias em situação vulnerável; mas durante a pandemia as remoções ocasionaram uma vulnerabilidade aprofundada, não só com relação ao direito à moradia e à terra, mas principalmente também no tocante ao seu direito à vida e à saúde. A suspensão dos despejos foi, assim, o horizonte vocalizado pelos movimentos sociais que reivindicavam o direito à moradia e à terra durante os anos da pandemia.

Considerando este contexto pandêmico e os debates travados pelas entidades e movimentos que compunham a Campanha Despejo Zero, foi então protocolada pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 828 no Supremo Tribunal Federal (STF), com o pedido principal de suspensão dos despejos durante a pandemia (Brasil, 2021,

Petição Inicial 39979/2021). As entidades que compõem a Campanha Despejo Zero incidiram nesta ação posteriormente como *amicus curiae*, trazendo suas pautas e contribuindo diretamente na discussão que se travava sobre a necessidade de paralisação dos despejos.

Em 04 de junho de 2021, o relator da aludida ADPF, Min. Luís Roberto Barroso, acatou parcialmente o requerimento de suspensão dos despejos, limitando-a apenas às ocupações realizadas anteriormente à pandemia. Na mesma decisão, ficou definido, no entanto, que para as áreas ocupadas após a pandemia (isto é, após a data de 20 de março de 2020), as reintegrações de posse e os despejos estavam autorizados, muito embora a sua execução fosse condicionada ao oferecimento de alternativas habitacionais e respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes (Brasil, 2021, Decisão Liminar 04/06/2021).

Esta decisão, que foi sendo prorrogada enquanto perdurou a pandemia, representou uma conquista importante com relação às pautas mobilizadas pela Campanha, advinda da disputa então mobilizada pela ADPF no Judiciário, um espaço nada típico na garantia e efetivação dos direitos à terra e ao território.

Já quando então se despontava uma perspectiva de superação da pandemia, no final de 2022, foi proferida uma nova decisão liminar, alterando as definições de paralisação dos despejos (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022). Esta decisão não mais prorrogou a suspensão dos despejos; porém determinou a necessidade de cumprimento de alguns requisitos, antes que fosse autorizada eventual remoção.

É nesse cenário que se menciona a criação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais, determinando-se a realização de visitas técnicas nas ocupações e audiências de mediações ou conciliações, a serem realizadas obrigatoriamente antes de eventual despejo. Esses requisitos foram estipulados a partir de uma experiência bem-sucedida no Tribunal de Justiça do Paraná, pioneiro na instalação de uma Comissão de Conflitos Fundiários.

Em razão da aludida decisão liminar na ADPF n. 828, foi então editada a Resolução n. 510/2023 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que regulamentou a criação, no âmbito dos Tribunais de Justiça, estaduais e federais, das Comissões de Soluções Fundiárias, estabelecendo as diretrizes para o seu funcionamento, para dar a cabo a determinação de visitas técnicas e de rodadas de mediação e/ou conciliação (Brasil, 2023).

Este verbete tem por escopo trazer à baila a discussão a respeito das potencialidades e dos limites das Comissões de Soluções Fundiárias para a

consolidação de uma nova perspectiva a ser adotada pelo sistema de justiça na resolução de conflitos territoriais, na direção de efetivação e garantia plena do direito fundamental à terra e ao território.

Ao preverem a obrigatoriedade de realização de visita técnica e rodadas de conciliação e mediação, antes da decisão de despejo, podem incentivar o desenvolvimento de uma nova lógica de resolução dos conflitos diferente do tradicional formato de decisão, levando a possibilidade de ao menos existir uma escuta dos ocupantes e a reflexão aprofundada sobre os motivos da própria existência do conflito e sobre a sua complexidade, situando-o na configuração da estrutura fundiária do Brasil, marcada pela concentração de terras.

Contudo, é também possível que o seu funcionamento seja esvaziado e a conciliação conduza a uma consensualidade meramente aparente, ignorando as correlações de força entre proprietário e os ocupantes, o que reafirma a necessidade de uma constante disputa sobre a atuação das aludidas Comissões por parte dos movimentos populares que reivindicam o direito à terra e à moradia, para que ela funcione nos termos do seu propósito e não reproduza a mesma lógica de despejos, mas agora disfarçada de novos conceitos de conciliação e mediação.

Em um primeiro momento, o verbete traz um breve histórico sobre o contexto de instituição das Comissões de Soluções Fundiárias. Após, realiza-se uma análise teórico-conceitual sobre a Resolução n. 510/2023, apresentando os principais aspectos constitutivos (Brasil, 2023). Por fim, serão feitas breves pontuações sobre como a inauguração das Comissões fortalecem o crescimento de um novo espaço, capaz de impulsionar uma nova cultura jurídica, mas que precisa ter sua atuação disputada. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica.

Ao tratar das Comissões de Soluções Fundiárias, este verbete quer levantar possíveis temas geradores capazes de estimular e amparar a reflexão das nuances de atuação deste instituto recém-criado. Entender como o sistema de justiça tem decidido na resolução dos conflitos fundiários e como as Comissões de Soluções Fundiárias podem pressionar para a criação de um novo paradigma é um dos pontos fundamentais para se pensar na trajetória de luta pelo direito à terra e à moradia.

1 A Campanha Nacional Despejo Zero e a ADPF n. 828

Entre os anos de 2020 e 2022, o mundo vivenciou a pandemia causada pelo vírus COVID-19, levando à decretação de Emergência Pública de Saúde da Importância Internacional pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e à tomada de medidas

oficiais para redução de danos provocados pelo vírus SARS-CoV-2 pelas autoridades de diversos países.

No Brasil, a decretação oficial do estado de calamidade em 20 de março de 2020 pelo Estado brasileiro, em virtude da pandemia provocada pelo vírus COVID-19, se deu através do Decreto Legislativo 6/2020 (Brasil, 2020), que se somou a outras medidas de emergência, como a Lei 13.979/2020 (Brasil, 2020).

À crise sanitária inaugurada pela pandemia se seguiu uma enorme crise econômica e social, com profunda queda na renda das famílias. Nessa situação, milhares de brasileiros se viram sem condições de custear o pagamento de aluguel sem comprometer outras despesas básicas, agravando um quadro de déficit habitacional que já era crítico e que ainda assim permanece (Fundação João Pinheiro, 2024).

Ao mesmo tempo, as recomendações sanitárias oficiais indicavam a obrigatoriedade do isolamento, a higiene constante e a necessidade de permanecer em casa. Mas como se proteger do contágio sem casa? Como se higienizar e permanecer isolado sem garantias básicas de moradia e de terra? A vulnerabilidade de ocupantes e pessoas em risco de despejo trazem outras dimensões, considerando que as violências sentidas na remoção seriam agravadas também pelo risco de infecção e transgressão ao seu direito à vida e à saúde.

Nesse contexto, os movimentos populares de luta por terra e moradia e seus apoiadores começaram a construir a Campanha Nacional Despejo Zero, na mobilização de diversas estratégias e ações para garantir a suspensão das remoções diante do cenário excepcional vivenciado.

Segundo dados atuais levantados pela Campanha, 1.564.556 pessoas estiveram envolvidas em conflitos fundiários coletivos desde a pandemia da Covid-19. Dentre elas, 333.763 famílias ameaçadas de despejo e 42.098 famílias foram despejadas. Os dados revelam ainda que entre as pessoas atingidas estavam 267.539 crianças, 262.845 pessoas idosas, 938.734 mulheres e 1.032.607 pessoas negras (Despejo Zero, 2024).

Apesar desse quadro de crise social, a pandemia da Covid-19 por si só não foi motivo suficiente para a suspensão de despejos pelo Judiciário, salvo alguns casos emblemáticos (Alves *et al*., 2021), a despeito do debate travado no âmbito público acerca da relação entre a vulnerabilidade socioespacial, saúde pública e planejamento urbano. Conforme observado por Alves, Carvalho e Rios, a atuação do Judiciário em conflitos possessórios durante a pandemia não se alterou

significativamente durante, ao menos, o primeiro ano da crise sanitária (Alves *et al*., 2021).

As articulações e os debates realizados na Campanha Despejo Zero foram fundamentais para denunciar as violações vivenciadas de maneira mais profunda pelas famílias que corriam risco de serem despejadas.

Foi nesse bojo que o PSOL ajuizou a ADPF n. 828, uma ação de controle concentrado visando interromper estas violações ao direito à moradia e direito à saúde. Entendia-se, assim, a necessidade de provocar o Supremo Tribunal Federal, órgão de maior hierarquia no Poder Judiciário, por meio de uma ação que pudesse conter a onda de despejos durante a crise sanitária (Brasil, 2021, Petição Inicial 39979/2021).

Em 04 de junho de 2021, o Ministro Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente a liminar requerida, determinando a suspensão de todos despejos e remoções coletivas de ocupações anteriores à pandemia. No caso de áreas ocupadas após a pandemia (tendo como marco a data de 20 de março de 2020), a decisão cautelar permitia despejos e reintegrações de posse, mas condicionava sua execução ao oferecimento de alternativas habitacionais e respeito aos direitos fundamentais dos ocupantes (Brasil, 2021, Decisão Liminar 04/06/2021).

Além disso, a decisão criou quatro situações de exceção, em que os despejos coletivos continuaram autorizados; (i) ocupações em áreas que tragam risco de vida aos ocupantes; (ii) áreas com a presença de facções criminosas e/ou grupos armados; (iii) desintrusão de invasores de terras indígenas; e (iv) casos de aplicação de lei local ou medida mais protetiva aos grupos vulneráveis (Brasil, STF, 2021). Podemos citar ainda outra hipótese de exceção presente em decisões da Corte, no caso de ocupações em áreas de proteção ambiental ou que causem dano ambiental.

Inicialmente vigente por seis meses, a cautelar foi renovada outras duas vezes, até a prolação de uma nova decisão, em 31 de outubro de 2022, que encerrou a suspensão dos despejos e determinou a adoção de um novo regime de julgamento, com a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos tribunais para a possibilidade de retomada das ações e promoção de remoções forçadas de áreas coletivas (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022). Com isso, foi então editada a Resolução n. 510/2023 do CNJ (Brasil, 2023), que cria e estabelece as diretrizes de funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias (cujos elementos constitutivos serão melhor abordados no próximo tópico).

Por outro lado, dentro da mobilização da Campanha Despejo Zero e no vigor da pandemia, também foi promulgada a Lei Federal n. 14.216/2021, sendo o Congresso Nacional também um palco de disputa mobilizado pelos movimentos sociais de luta por terra e moradia (Brasil, 2021). Esta Lei determinava a suspensão dos despejos até o fim do ano de 2021, mas apenas para os casos que envolviam ocupação urbana, limitando a previsão para as cidades e não se aplicando sobre a área rural, cujos despejos permaneceram suspensos apenas por força da decisão liminar na supracitada ADPF n. 828.

Sobre isso, destaca-se que foi sob a pressão dos congressistas da Bancada Ruralista e demais setores do agronegócio, com forte atuação no Congresso Nacional[1], que a citada lei não conseguiu também abarcar as remoções no campo. Aliás, como analisado por Vieira, Tavares e Quintans, os setores do agronegócio também fizeram forte enfrentamento na ADPF n. 828, por meio da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), que foi *amicus curiae* desta Ação Constitucional (Vieira *et al*., 2023).

A mesma entidade depois também ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 7425 contra a Resolução n. 510/2023 do CNJ, aduzindo que as Comissões de Soluções Fundiárias promoveriam a violência no campo, protegendo ações de "invasores", o que enfraqueceria a segurança jurídica e o direito à propriedade (Brasil, 2023, Petição 80623/2023).

2 A Resolução n. 510/2023 do CNJ: aportes teóricos e definições sobre a composição e funcionamento das Comissões de Soluções Fundiárias

A partir do referendo do Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) da medida liminar concedida pelo ministro Luís Roberto Barroso, que estendeu até 30 de junho a vigência da suspensão dos despejos e as desocupações em áreas urbanas e rurais em razão da pandemia da covid-19, o Brasil experimentou um novo modelo de resolução de conflitos fundiários.

O STF incentivou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias (CSF), tanto nas Justiças estaduais quanto nas federais, consolidando essa iniciativa na Resolução nº 510/2023, emitida pelo Conselho Nacional de Justiça (Brasil, 2023). A Resolução

[1] Cita-se, como exemplo atual de articulação e atuação da Bancada Agropecuarista do Congresso Nacional, a Frente Parlamentar do Invasão Zero, com a propositura de diversos Projetos de Lei para atacar o direito à terra e território. Foi criada após o fim da CPI do MST, em expressa contraposição aos avanços conquistados com a Campanha Nacional de Despejo Zero. Para saber mais ver Teixeira (2025).

visa promover a pacificação de litígios possessórios coletivos por meio de diálogo e mediação, evitando o uso da força pública em despejos e reintegrações de posse.

Com o agravamento da crise habitacional e a extensão dos impactos da pandemia, o STF prorrogou a suspensão de desocupações até 31 de outubro de 2023, exigindo que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais criarão comissões específicas para mediar conflitos fundiários coletivos (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022). Essas comissões deveriam atuar por meio de audiências de mediação e visitas técnicas antes de qualquer decisão de desocupação. Dessa forma, evitou-se o uso imediato da força pública, priorizando a resolução pacífica de conflitos.

A decisão do STF delineou um conjunto de atribuições para as Comissões de Soluções Fundiárias (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022, p. 24), destacando-se três pontos. O primeiro é que os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais devem instalar, imediatamente, Comissões de Conflitos Fundiários que sirvam de apoio aos juízes. De início, as Comissões precisam elaborar estratégia para retomar decisões de reintegração de posse suspensas, de maneira gradual e escalonada.

Segundo ponto é que as Comissões de Conflitos Fundiários devem realizar inspeções judiciais e audiências de mediação antes de qualquer decisão para desocupação, mesmo em locais nos quais já haja decisões que determinem despejos. O Ministério Público e a Defensoria Pública devem participar (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022, p. 24). Por último, além de decisões judiciais, quaisquer medidas administrativas que resultem em remoções também devem ser avisadas previamente, e as comunidades afetadas devem ser ouvidas, com prazo razoável para a desocupação e com medidas para resguardo do direito à moradia, proibindo em qualquer situação a separação de integrantes de uma mesma família (Brasil, 2022, Decisão Liminar 31/10/2022, p. 24-25).

Nesse sentido, em junho de 2023, o CNJ regulamentou, pela Resolução nº 510, a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF), estabelecendo sua atuação como estruturas de apoio para a resolução pacífica de ações possessórias coletivas (Brasil, 2023). Essas comissões têm um caráter permanente e buscam garantir o direito à moradia, além de atenuar os conflitos fundiários que impactam diretamente populações em situação de vulnerabilidade.

Conforme estabelecido pelo § 4º do art. 1º da Resolução, as CRSFs devem funcionar com uma estrutura de equipe multidisciplinar e contar com a cooperação de outros

poderes e entidades, permitindo a participação de representantes da sociedade civil e movimentos sociais (art. 2º, § 2º). A composição mínima inclui magistrados com experiência em conflitos fundiários e a possibilidade de cooperação interinstitucional com Ministérios Públicos e Defensorias Públicas (Brasil, 2023).

A Resolução nº 510/2023 determinou que todos os Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais criassem as Comissões de Conflitos Fundiários em um prazo de 30 dias. O Conselho Nacional de Justiça instituiu a CNSF por meio da Portaria nº 205/2023, subscrita pela então presidente do CNJ, ministra Rosa Weber, formalizando a composição e as atribuições da Comissão Nacional (Brasil, 2023).

Por conseguinte, constata-se que a criação das CSFs se expandiu rapidamente, com Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais implementando suas Comissões. A Resolução nº 510/2023 representa, portanto, em teoria, uma resposta inovadora do Judiciário brasileiro aos conflitos fundiários, incorporando a mediação e a pacificação como etapas essenciais em litígios possessórios coletivos. A criação das CSFs nos tribunais promove um espaço institucionalizado para o diálogo, buscando evitar desocupações abruptas e o uso excessivo da força pública.

O STF, com a ADPF 828 e o CNJ, estabeleceu um modelo de mediação que reflete a sensibilidade judicial em relação aos direitos fundamentais das populações vulneráveis. Essas comissões têm um caráter permanente e buscam garantir o direito à moradia, além de atenuar os conflitos fundiários que impactam diretamente populações em situação de vulnerabilidade.

A experiência dos tribunais ilustra tanto o potencial quanto as limitações da nova política judiciária. Assim, para que as CSFs atinjam seu propósito, será necessário o fortalecimento da estrutura e o compromisso contínuo com os princípios estabelecidos pela Resolução nº 510/2023 (Brasil, 2023).

3 As Comissões de Soluções Fundiárias como um novo expoente de resolução dos conflitos territoriais: uma possível mudança de paradigma no funcionamento do sistema de justiça

A instauração das Comissões de Soluções Fundiárias nos Tribunais de Justiça, a partir da edição da Resolução n. 510/2023 do CNJ, inaugura uma nova dinâmica no curso da resolução de conflitos coletivos fundiários, em razão da proposta de análise mais aprofundada sobre o território da disputa e a ocupação,

proporcionando que o sistema de justiça encare a complexidade do conflito de forma localizada.

A obrigatoriedade da visita técnica dos juízes ao local da ocupação coletiva e as rodadas de mediação e/ou conciliação, previstas pela supracitada Resolução n. 510/2023 (Brasil, 2023), são, por exemplo, elementos fundamentais que têm o potencial de ao menos provocar uma percepção mais complexa sobre a disputa territorial.

Esse novo percurso vai ao menos impulsionar um caminho distinto daquele tradicionalmente percorrido: a resolução não irá acontecer de forma meramente vertical, porque os juízes da Comissão responsáveis pela análise do conflito coletivo precisarão sair do seu lugar comum, o que permite situar o conflito dentro das relações sociais que o atravessam, proporcionando o conhecimento *in loco* do território em disputa e a possibilidade de fala ativa das famílias ocupantes e das lideranças que as representam, que passam a ser ouvidas diretamente nas rodadas de mediação/conciliação.

No entanto, é preciso embora tenha sido inicialmente considerar que mesmo esses elementos podem ser esvaziados de sentido, se não existir uma mínima perspectiva de ruptura com a atuação tradicional do judiciário, cuja cultura jurídica consolidada historicamente caminha na direção de proteger a propriedade privada. Os elementos consagrados na Comissão são fundamentais para impulsionar um novo modo de decidir, apesar das limitações de atuação dentro do espaço jurídico, como dizia Bourdieu, perpetuador da lógica dominante e do *status quo* (Bourdieu, 2004, p. 209-254).

Segundo este autor, o campo jurídico é recheado de um poder simbólico que é grandemente dissimulado pelos ideais de neutralidade e imparcialidade, mas reforça a legitimidade do discurso legal, a partir do momento em que há o monopólio deste campo em definir e dizer o que é o Direito. Por isso, o campo jurídico é formado por um *habitus* caracterizado pela reprodução das relações de poder e dos interesses de grupos de poder (Bourdieu, 2004, p. 209-254).

A proposta das Comissões de Soluções Fundiárias é um esforço para trazer a perspectiva do sujeito de direito diretamente afetado pela ausência do direito à terra e ao território, tensionando a reprodução do campo jurídico e instaurando um contraponto legal de uma perspectiva não tradicional.

Essa atuação, contudo, precisa ser impulsionada, haja vista que a produção de novos sentidos a serem percorridos nesses conflitos será disputada, principalmente porque os interesses mercadológicos e mobiliários, na cidade, e do

agronegócio, no campo, e dos proprietários no geral tensionam pela manutenção da lógica patrimonialista.

Isso pode ser observado na prática com algumas situações hipotéticas, como quando o relatório da visita técnica não traz elementos importantes mencionados pelos ocupantes ou ainda que divergem das alegações orais feitas pelos juízes no momento da visita; ou quando a Comissão de Soluções Fundiárias não traduz para as famílias os procedimentos adotados, impedindo a realização de um diálogo efetivo que conte de fato com a concordância e participação ativa da coletividade de ocupantes; ou mesmo a ausência de realização de audiência com a presença das famílias e os órgãos fundiários; a construção não dialogada das visitas técnicas; ou ainda quando são oferecidas alternativas que mascaram a garantia do direito à terra e território, como por exemplo oferecimento de políticas de assistência como o abrigamento ou aluguel social, mas sem projeção futura de um encaminhamento efetivo de habitação social ou de lote da reforma agrária.

No mesmo sentido, tem sido também difundida uma certa ideia de que as Comissões de Soluções Fundiárias serviriam para garantir um "despejo humanizado" ou "remoção pacificadora e conciliatória". Essa ideia, embora tenha sido inicialmente debatida pelo Conselho Nacional de Justiça, nas reuniões de idealização das Comissões e na formulação das diretrizes do seu funcionamento, não teve fôlego para ser materializada e foi deixada de lado. Nesse sentido, o que foi previsto pela Resolução n. 510/2023 é que a Comissão de Soluções Fundiárias, como o próprio nome já coloca, deve buscar a solução do conflito fundiário, ou seja, do problema de fundo; e não se restringir a lidar com o despejo em si (Brasil, 2023).

A ideia de "despejo humanizado" mascara uma falsa solução à questão posta, porque romantiza a ideia de que é possível retirar as famílias sem violência. O despejo é em si uma violência: a verdade é que na prática, as ações reiteradas da práxis comum usam de força física e de coação, ameaça e do aparato policial para deflagrar a expulsão dos ocupantes.

Aliás, é por isso que o despejo só deve ocorrer em última opção e quando houver de fato risco à vida e à integridade dos ocupantes. Esta acepção encontra fundamento no Comentário Geral n. 7, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, o qual, ao dispor sobre o direito à moradia e sobre a questão das remoções forçadas e a segurança de posse, determina que as desocupações só devem ser permitidas desde que "a causa seja especificada em lei" e que "sejam compatíveis com os princípios e objetivos dos instrumentos internacionais de direitos humanos". Eventual despejo, portanto, só pode ser realizado quando não

for possível a reabilitação do imóvel, e somente posto em prática quando medidas de realocação forem tomadas (ONU, 1997).

Ainda, a Resolução n. 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos traz a concepção de que os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado implicam violações de direitos humanos, reforçando a natureza excepcional da medida do despejo, a ser tomada somente em situações de comprovado risco à vida e à integridade dos ocupantes e que seja devidamente acompanhada do oferecimento de política habitacional (Brasil, 2018).

Ademais, vale também salientar a aposta nos métodos de resolução de conflitos por meio da mediação e conciliação, por meio da Resolução nº 125, de 29/11/2010, do CNJ (BRASIL, 2010). Ao criar os Núcleos Permanentes de Mediação e Conciliação (Nupemec), os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (Cejusc) e o Sistema de Controle de Ações de Capacitação em Mediação e Conciliação do CNJ (ConciliaJud), esta Resolução inaugurou a Política Judiciária Nacional de solução de conflitos por meios adequados, à luz do direito à resolução com o protagonismo das partes, através da conciliação e mediação.

É dentro desse horizonte de resolução de conflitos que se evoca a necessidade de rodadas de mediação ou conciliação nos casos de conflitos fundiários coletivos, no oferecimento de uma resolução adequada que só poderá ser viabilizada se o ponto central da questão não ser resumido à mera remoção das partes da área em disputa.

Por outro lado, ainda que realmente se trate de desocupação, a construção do "plano de remoção" deverá ter a participação ativa e o protagonismo das famílias afetadas, que devem ser ouvidas nas suas necessidades e devem acompanhar e concordar com a realização do plano, considerando o tempo razoável para organização, realocação e retirada dos pertences de cada família da ocupação coletiva.

Outra questão notória tem sido a apropriação de alguns elementos da decisão judicial que amparou a Resolução n. 510/2023 do CNJ, para criar uma interpretação de que as Comissões seriam uma instituição transitória, a ser acionada apenas em um regime de transição no pós-pandemia. Este entendimento tem sido mobilizado principalmente pelos setores interessados na dissolução das Comissões de Soluções Fundiárias, justamente porque elas têm propiciado uma nova forma de lidar com os conflitos territoriais.

É por isso que, como já alerta Matheus Bueno, a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias precisa ser disputada para garantir que a sua função mediadora não

reproduza as mesmas lógicas já historicamente consolidadas no sistema de justiça, de priorização e favorecimento da propriedade em sobreposição aos direitos constitucionais de moradia e terra (Bueno, 2023, p. 40).

Assim, a própria interpretação da Resolução n. 510/2023 do CNJ e a sua possibilidade de aplicação tem sido constantemente disputada pelos diversos setores do agronegócio e do capital rural, no sentido de restringir a sua atuação e garantir a permanência da estrutura fundiária, impedindo que os conflitos levados ao Judiciário provoquem alguma fissura, ainda que mínima, na lógica de garantia absoluta da propriedade.

Isso pode ser observado na recente aprovação das Notas Técnicas n. 01 e n. 03, ambas da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF), feitas a partir da incidência da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ), entidades classistas dos proprietários e empresários do campo (Brasil, 2024).

A Nota Técnica n. 01/2024 da CNSF, em suma, concebe uma interpretação restritiva ao art. 4º da Resolução n. 510/2023, prevendo que o encaminhamento dos litígios fundiários coletivos deve ser feito unicamente pelo juiz da causa, quem terá a absoluta atribuição para avaliar a coletividade da questão e a necessidade de remessa à Comissão Fundiária (Brasil, 2024). Isso tem o claro objetivo de restringir a atuação das Comissões e desconsidera a Política Judiciária de resolução de conflitos por meio da mediação e conciliação, reforçando a figura do juiz da lide como o único capaz para a solução judicial.

A Nota Técnica n. 03/2024 da CNSF, por sua vez, prevê que a atuação das Comissões de Soluções Fundiárias deve ser de pronto atendimento e que a prioridade de atuação deve ser nas novas ocupações, que ainda não estão consolidadas (Brasil, 2024). A atuação das Comissões demanda um tempo razoável de duração, justamente porque os conflitos fundiários coletivos envolvem uma questão de fundo a respeito da própria estrutura fundiária e do acesso desigual à terra, no meio rural, e à moradia digna, no meio urbano. Trata-se de litígios complexos, que não podem ser resolvidos sem o tempo adequado para tal. A atuação prioritária e célere nas ocupações mais recentes pode ocasionar despejos sem garantir a resolução adequada do problema estrutural.

A aprovação de tais Notas Técnicas, portanto, é uma das demonstrações da influência exercida na atuação das Comissões de Soluções Fundiárias, pelo lobby das entidades que representam os interesses da classe ruralista, dos proprietários rurais e dos exploradores dos recursos naturais, que desde a ADPF n. 828 tem

incidido para barrar as novas previsões de não remoção forçada, da necessidade de rodadas de mediação e conciliação, e da visita técnica, além da garantia do direito à terra e à moradia ou, excepcionalmente, de uma alternativa habitacional.

É de se ressaltar que os movimentos e entidades que lutam pelo direito à terra e à moradia se utilizam da ocupação como um repertório de ação coletiva, no conceito de Sidney Tarrow, significando uma gramática importante para tensionar o poder público para efetivação legal dos direitos à terra e à moradia (Tarrow, 2009). A Nota Técnica n. 03/2024 da CNSF, ao determinar incidência nas ocupações novas, prejudica esses repertórios de luta e facilitam para dissolver tais ocupações, principalmente com uma atuação mais célere que tenha foco no despejo.

Mesmo com os limites apontados, é inegável que as Comissões de Soluções Fundiárias têm apresentado um novo fluxo decisório fundamental para consolidar uma nova cultura jurídica que observe o problema a partir de um ponto de vista diferenciado e que inclua a perspectiva dos ocupantes como sujeitos de direito que interpelam o poder público em uma luta legítima pela garantia das promessas da Constituição Federal de reforma agrária e reforma urbana e social - e não como meros invasores/esbulhadores.

A própria incidência dos setores representativos dos proprietários demonstra que o espaço das Comissões de Soluções Fundiárias tem um enorme potencial para alterar a forma como os litígios coletivos têm sido judicialmente analisados, para tensionar com a predominância de remoções e criar a possibilidade de se discutir a posse e a segurança da posse.

Considerações finais

As Comissões de Soluções Fundiárias constituem uma vitória, ainda que limitada, de disputa e de agência, para uma nova atuação do Poder Judiciário, frente a um problema estrutural brasileiro quanto à divisão de terras. A perpetuação de uma lógica proprietária ainda é predominante na construção de entendimentos hegemônicos na atuação do Judiciário, mas é a mobilização dos movimentos populares e entidades que lutam pelo direito à terra e à moradia que dão um novo significado na construção e atuação jurídica. A atuação judicial é confrontada com o cenário das lutas sociais que demandam a concretização de um projeto democrático que preveja a resolução tendo em consideração o aspecto estrutural do litígio coletivo.

É também um importante mecanismo para efetivar as conquistas já materializadas nos textos normativos, como por exemplo, as promessas constitucionais de

reforma agrária e reforma urbana e social (respectivamente, art. 184 e art. 182, ambos da CF/88), o instituto da função social, previsto no art. 186 da Constituição Federal, (Brasil, 1988), mas também presente no parágrafo único do art. 2.035, do Código Civil de 2002 (Brasil, 2002), ou ainda o art. 565 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015), que estipula a necessidade de visitas técnicas e audiência de conciliação e mediação, nas ações possessórias.

De forma concreta, a determinação da instalação das Comissões de Soluções Fundiárias em todos os Tribunais de Justiça encontra respaldo no ato normativo do Conselho Nacional de Justiça, na Resolução n. 510/2023 (Brasil, 2023). Esta Resolução prevê ainda que a qualquer momento do processo judicial (antes ou depois da determinação de despejo), o processo poderá ser encaminhado para a Comissão de Soluções Fundiárias. Mesmo assim, o encaminhamento encontra-se ainda incipiente na prática jurídica, precisando sempre ser incitado pelos advogados dos ocupantes, por advogados populares ou advogados ou setoriais dos próprios movimentos sociais.

É importante enfatizar que estas Comissões não surgem de um fluxo automático do sistema de justiça; pelo contrário, são frutos das vocalizações populares e das lutas dos movimentos sociais, que tensionam o Estado, e também especificamente nesse caso o próprio Poder Judiciário, para garantir o direito à terra e ao território, levando o sistema de justiça a julgar de forma distinta, observando a problemática e a complexidade do conflito, para romper com as reproduções das lógicas de poder existentes nas decisões judiciais sob uma aparente neutralidade, mas que mantém a situação desigual de acesso à terra e à moradia.

Referências

ALVES, Rafael; CARVALHO, Laura; RIOS, Marcos. Fique em casa? Remoções forçadas e COVID-19. Rio de Janeiro: *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, 2021.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. 7. ed. Tradução: Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Portaria nº. 205, de 14 de agosto de 2023*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5216. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº. 125, de 1º de dezembro de 2010*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2010. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/156. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução nº. 510, de 26 de junho de 2023*. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5172. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções Fundiárias. *Nota Técnica n. 01, de 11 de novembro de 2024*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/nota1.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Comissão Nacional de Soluções Fundiárias. *Nota Técnica n. 03, de 11 de novembro de 2024*. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/11/nota3.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. *Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018*. Brasília, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf/view. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei 14.216/2021 de 07 de outubro de 2021. Estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias. Brasília, 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14216.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Brasília, 2020. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13979.htm. Acesso em: 03 nov. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 6, de 2020, de 20 de março de 2020. Reconhece, para os fins do art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a ocorrência do estado de calamidade pública, nos termos da solicitação do Presidente da República encaminhada por meio da Mensagem nº 93, de 18 de março de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/portaria/dlg6-2020.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 828/DF. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Em andamento. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Acesso em: 03 nov. 2024

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido cautelar de urgência. ADI/7425. Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil versus Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Petição Inicial (80623/2023) de 02 de ago. 2023. Brasília, Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=6704468. Acesso em: 03 nov. 2024.

BUENO, Matheus de Andrade. Comissões de Soluções Fundiárias: por um espaço institucional de cidadania insurgente e democratização do acesso à Justiça. In: *Conflitos Fundiários Coletivos*. O papel das comissões previstas na Resolução CNJ nº 510/2023. Ed. PFDC - MPF. Brasília, 2024.

TRF2. Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 admite incidente para mediar conflito envolvendo a ocupação da Aldeia Maracanã. Justiça Federal - Tribunal Regional Federal da 2ª Região, Rio de Janeiro, 30 out. 2024. Disponível em: https://www.trf2.jus.br/trf2/noticia/2024/comissao-de-solucoes-fundiarias-do-trf2-admite-incidente-para-mediar-conflito. Acesso em: 4 nov. 2024.

DESPEJO ZERO. *Mapeamento Nacional de Conflitos por Terra e Moradia*. Despejo Zero, 2024. Disponível em: https://mapa.despejozero.org.br. Acesso em: 03 nov. 2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/13FL-MVsULmFMjkQb1nQsYzO2JVhLQvwz/view. Acesso em: 10 dez. 2024.

ONU, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral n. 7*, 1997. Disponível em: http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/wp-content/uploads/2012/05/General-Comment-7.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

TARROW. Sidney. *Poder em movimento*: movimentos sociais e confronto político. Petrópolis: Vozes, 2009.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 11, p. 945-965, jan./jun. 2025.

VIEIRA, Fernanda. TAVARES, Ana Claudia. QUINTANS, Mariana Trotta. Resolução 510/2023 do CNJ e a Comissão Regional de Soluções Fundiárias do TRF2: Novas possibilidades para os movimentos sociais de luta por terra e moradia? *Revista Confluências*, Niterói, v. 25, n. 3, 2023.

Sobre as autoras e os autores

Cecília Café Baldani
Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG/Goiânia). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Participa do Laboratório de Pesquisa “Inpodderales” e Projeto “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no Território Fluminense".

Contribuição de coautoria: Conceituação; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Recursos; Escrita – primeira redação; Escrita – revisão e edição.

Fhylipe Nascimento de Morais
Mestrando em Direito Constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Contribuição de coautoria: Metodologia; Recursos; Escrita – primeira redação.

Francisco Trope da Silva Porto
Graduando em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da UFRJ e Pesquisador Bolsista do Projeto “Poder Judiciário e Conflitos Fundiários no Território Fluminense”.

Contribuição de coautoria: Metodologia; Recursos; Escrita – primeira redação.

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Contribuição de coautoria: Conceituação; Investigação; Metodologia; Administração do projeto; Supervisão; Escrita – revisão e edição.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56501

Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio

Grupo Invasión Cero: la nueva contrarreación del latifundio

Zero Invasion group: the new latifundia counter-reaction

Leonardo Evaristo Teixeira[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3025-9537.

Submetido em 14/12/2024
Aceito em 16/01/2025

Como citar este trabalho
Teixeira, Leonardo Evaristo. Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 945-965, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio

> No sul da Bahia, indígenas Pataxó Hã-hã-hãe que testemunharam o assassinato de Fátima Muniz de Andrade, conhecida como Nega Pataxó, relataram que a Polícia Militar (PM) abriu caminho para uma milícia rural atirar contra indígenas - incluindo idosos e crianças. Os próprios policiais também teriam efetuado disparos de arma de fogo, de acordo com as testemunhas (Pajolla, 2024).
>
> Deputados e senadores lançaram, nesta terça-feira (24), a Frente Parlamentar Invasão Zero. A iniciativa visa se contrapor ao veto ao Marco Temporal, recém-aprovado pelo Congresso, e defender o direito à propriedade. O grupo também deve apoiar, na Câmara dos Deputados e no Senado, outros temas de interesse do agronegócio, como a aprovação do Projeto de Lei dos Pesticidas, a proposta que trata de Crédito e Refinanciamento de Dívidas para os Produtores de Leite e a Tributação das Offshores. O lançamento ocorreu em solenidade realizada na sede da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), em Brasília [...] (Federação da Agricultura do Estado do Paraná, 2023).

Começamos este verbete com duas citações, a primeira é um texto jornalístico que relata o assassinato da liderança indígena Nega Pataxó por milícias rurais no sul da Bahia e, a segunda, um texto de divulgação da Frente Parlamentar Invasão Zero no Congresso Nacional pela Federação da Agricultura do Estado do Paraná. Em ambos os casos, tem-se como fundo a emergência de um grupo que se autodenominou como *Movimento Invasão Zero*[1], cuja faceta é visualizada a partir de sua contrarreação à mobilização social pela reforma agrária e retomada de terras por populações indígenas e quilombolas.

O referido grupo surgiu no estado da Bahia, entre março e abril de 2023, autodenominando-se como Movimento Invasão Zero. A primeira ação foi articulada na Fazenda Ouro Verde, em Santa Luzia-BA, onde foi realizado um cerco a supostos integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). No entanto, a presença do MST em tal fato é negada por seu dirigente nacional na Bahia. O grupo é constituído enquanto entidade privada com registro no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), possuindo um cadastro em cada estado onde possui sua respectiva articulação (Justiça Global, 2024; Leal, 2024). Segundo Luiz Uaquim, ex-presidente do PTB de Ilhéus e sem partido atualmente –que foi fundador do grupo junto à Dida Souza, que é empresária, servidora do Tribunal de Contas da Bahia e filiada ao PL-BA–, o Invasão Zero conta com 15 mil

[1] Apenas denominamos como *Invasão Zero* ou entendendo-o como *grupo*, com o fim de diferenciá-los dos movimentos sociais e populares que lutam por emancipação e direitos.

associados em dez ou doze estados devido à sua expansão para além da Bahia, como nos estados de Pernambuco, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Rondônia, Tocantins, Pará, Espírito Santo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul (Leal, 2024).

Contrapõem diretamente aos movimentos que lutam por reforma agrária e a afirmação de direitos a partir das retomadas de territórios indígenas e quilombolas que se dão por meio das táticas de ocupação. Para isso, buscam evitar as ocupações, denominadas como *invasões*, mediante reintegrações de posse, leia-se desforço imediato, que se dão por vias que, muitas vezes, culminam em conflito e violência.

Conforme pontua Arthur Leal (2024), as reintegrações articuladas pelo Invasão Zero não prescindem de ordem judicial e sim de um apoio do instituto jurídico chamado "desforço imediato". Dessa forma, baseiam-se no Código Civil, em seu art. 1.210, § 1º, que "autoriza ao proprietário da terra invadida a mantê-la ou restituí-la com as próprias forças, desde que seja logo após a ocupação". Neste caso, é necessário tanto a presença do proprietário quanto a ausência de violência.

Apesar de assim se projetarem, a realidade é outra. Nossa preocupação é discutir do que se trata o Invasão Zero, como e onde atua. Os apontamentos a serem apresentados têm a finalidade de fornecer contornos iniciais do grupo a partir de uma gama de materiais coletados nos últimos meses, como em pedidos de acesso à informação realizados a cinco Ministérios do Estado brasileiro[2]; por meio da Notas Técnica do Ministério Público Federal (Vilhena; Araujo Junior; Andrade Bueno, 2024), ao relatório produzido no âmbito da Câmara Setorial Invasão Zero da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (Dal Bosco, 2023), além de diversos outros materiais, como fontes jornalísticas, a própria cartilha do Invasão Zero (2023), e o informe da Justiça Global (2024) à Comissão Interamericana de Direitos Humanos acerca da atuação do Invasão Zero.

1 O que é?

Diferente do que se tem demarcado em certos espaços, o Invasão Zero não é apenas uma milícia rural armada. É mais complexo e ramificado. Apesar de poder estar estruturado juridicamente em um formato associativo e com CNPJ, trata-se de uma

[2] Trata-se dos seguintes Ministérios com os respectivos Números Únicos de Protocolo (NUP): Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC) - NUP 00105.004636/2024-38; Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) - NUP 08198.039340/2024-58; Ministério dos Povos Indígenas (MPI) - NUP 15001.000461/2024-25, Ministério das Cidades (MCID) - NUP 80002.003070/2024-14; e Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar (MDA) - NUP 54800.000707/2024-13.

articulação política composta por ruralistas, especialmente proprietários com profundas relações com o empresariado agropecuário, assim como por uma ala político-parlamentar que compartilha ideologicamente os mesmos interesses com aqueles. Às vezes podem ser os mesmos sujeitos; misturam-se entre si. A articulação desta rede estende-se ainda ao aparato formal e informal de repressão estatal que, pela violência legítima (aqui em termos weberianos), busca legitimar a visão privatista da propriedade enquanto bem que exige proteção absoluta e incondicional ante qualquer ameaça supostamente subversiva.

Uma definição semelhante foi apresentada pelos Procuradores Federais da República com a Nota Técnica da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) nº. 3/2024, do Ministério Público Federal. Vejamos:

> O *Invasão Zero* se constituiu a partir de organizações preexistentes, muitas delas envolvidas com os atos antidemocráticos de 8 de janeiro e com *modus operandi* muito semelhante: um braço político, com o lançamento de diversas frentes parlamentares, inclusive no âmbito federal; um braço financeiro-econômico, em regra, proprietários rurais e até mesmo servidores públicos, como é o caso dos fundadores do movimento no Sul da Bahia; e um braço armado, composto por agentes de segurança pública, ex-agentes e/ou seguranças privados (legalmente armados ou não) (Vilhena; Araujo Junior; Andrade Bueno, 2024, p. 1, itálico no original).

Não se pode perder de vista que a atuação dos ruralistas não deixa de ser política, quando muitas vezes possuem parlamentares eleitos nos distintos níveis ou esferas de poder. Reiteramos que se misturam; convergem os interesses entre si. Uma possível compartimentação interna do grupo Invasão Zero deve ser apenas para fins analíticos, pois, ao mesmo tempo que os ruralistas podem ter uma sólida base de apoio parlamentar, são eles próprios os parlamentares, como também podem ser esse braço financeiro-econômico –quando não o braço armado (vide o caso Nega Pataxó).

Em resolução do Conselho Nacional de Política Indigenista, do Ministério dos Povos Indígenas, que dispõe acerca das violências cometidas contra os povos indígenas, a Ministra Sonia Guajajara estabelece sólido vínculo da atuação do Invasão Zero com a tese do marco temporal, que inclusive foi convertida na Lei nº. 14.701/2023. Destaca que a tese do marco temporal:

> vem sendo utilizada por empresários e associações do agronegócio, como na iniciativa denominada "Invasão Zero", como justificativa para agirem com extrema violência, em verdadeiras operações de guerra e reais organizações paramilitares, à margem e em contraposição e afronta ao Estado Democrático de Direito. Utilizando para isso, impunemente, armas letais contra povos e comunidades indígenas que resistem em áreas de retomadas e/ou na proteção de seus territórios de ocupação tradicional,

> como tem acontecido recentemente no extremo sul da Bahia contra o povo Pataxó e Pataxó Hã-Hã-Hãe e, nos últimos dias, contra o povo Guarani Kaiowá em Mato Grosso do Sul e o Povo Avá Guarani no oeste do Paraná, e em outros estados da Federação como Rio Grande do Sul, Rondônia, Pará e Maranhão (Brasil, Ministério dos Povos Indígenas/Conselho Nacional de Política Indigenista, 2024, p. 202).

Assim, devemos ter uma visão mais ampla, ao compreendê-lo como uma rede que articula politicamente a defesa da propriedade fundiária. Congrega em seu cerne grupos sociais e políticos que fazem oposição à atuação de movimentos sociais que lutam pela efetivação de políticas públicas de reforma agrária e habitacionais em suas distintas materializações, assim como de reconhecimento de direitos tradicionais, como ocorrem, a título exemplificativo, com o MST no campo, e o Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST) nas cidades, ou com os povos indígenas e quilombolas.

Os ruralistas são os agentes preponderantes do Invasão Zero, apesar de poder congregar diversos outros sujeitos neste processo, como funcionários públicos, que convergem, em regra, na categoria "proprietários", sejam do campo ou das cidades. Sem embargo, a preponderância de atuação tem sido, ao nosso ver, no campo. Ao menos é o que se tem percebido em alguns registros, como na *Cartilha orientativa para proteção de propriedades*, onde o Invasão Zero é referenciado como "um movimento dos produtores rurais da Bahia e de todo o Brasil" (Invasão Zero, 2023); ou a partir do relatório final da *Câmara Setorial Temática Invasão Zero* da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso (Dal Bosco, 2023), que tem como pressuposto as invasões de terras ou da propriedade rural.

Ao menos a partir das pesquisas que se tem empreendido a partir do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, com o mapeamento dos projetos legislativos que tramitam no Congresso Nacional, especificamente na Câmara de Deputados (Teixeira *et al.*, 2025a; 2025b), ou no mapeamento das propostas legislativas nas assembleias legislativas do Centro-Oeste, com Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul (Teixeira, 2025), percebe-se o ponto de partida da contrarreação com o chamado *Abril Vermelho* de 2023[3], logo no início do governo Lula III.

[3] Trata-se de termo cunhado pela imprensa no qual faz referência às atividades desenvolvidas pelo MST no mês de abril, como a realização da Jornada Nacional de Lutas em Defesa da Reforma Agrária em todo o país, ao promover ocupação dos latifúndios, estradas e prédios públicos. A escolha do mês de abril se dá pela celebração do Dia Internacional de Luta Camponesa, criado pela Via Campesina, e do dia Nacional de Luta pela Reforma Agrária, cujo marco situa-se no dia 17 de abril de 1996, com o Massacre de Eldorado dos Carajás, no Pará, onde foi assassinado 21 trabalhadores rurais pela Polícia Militar do Pará, deixando vários outros feridos, na altura da

A centralidade dada nos projetos legislativos seja no Congresso Nacional seja em alguns estados do Centro-Oeste revelam a preponderância das tais "invasões" nas propriedades rurais. No entanto, especialmente no âmbito do legislativo federal, percebe-se a tentativa de homogeneizar a qualquer tipo de invasão, inclusive as que ocorrem nos centros urbanos (ver Teixeira *et al.*, 2025a; 2025b).

O mesmo processo tem ocorrido nos estados de Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, embora, em razão à especificidade regional e ao peso do agronegócio, têm-se demarcado firmemente uma posição contrária aos dos movimentos campesinos, indígenas e quilombolas, como pôde ser visto a partir das proposições legislativas, e justificativas, das respectivas assembleias estaduais. De qualquer modo, as ocupações urbanas não são olvidadas (ver Teixeira, 2025).

Apesar de entendermos essa centralidade com relação ao campo na atuação do Invasão Zero, a questão fundiária, ou melhor dizendo, o problema fundiário brasileiro faz parte de uma totalidade que envolve campo e cidade. Não por outra razão que o surgimento do Invasão Zero é descrito por Leonardo Teixeira (2025) como contrarreação à mobilização da Campanha Nacional Despejo Zero (CDZ)[4] que culminou na moratória de despejos em todo o território nacional, sobretudo com a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 828, e posteriormente na Resolução nº. 510, de 26 de junho de 2023, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)[5], assim como com a Lei nº. 14.216, de 7 de outubro de 2021.

Além de proprietários, são também parlamentares. Ainda que não todos, congregam na defesa da propriedade privada a manutenção da hegemonia de seus interesses. É possível ver até a criação de distintas frentes parlamentares em defesa da propriedade, entre as quais, temos conhecimento até o momento da Frente Parlamentar Mista Invasão Zero do Congresso Nacional sob a direção, sobretudo, do Dep. Tenente-Coronel Zucco (2023); com relação às estaduais, da Frente Parlamentar Invasão Zero do Mato Grosso do Sul (2023), sob a coordenação do

curva do S, no município de Eldorado dos Carajás (Movimento dos Trabalhadores Sem Terra, 2023).

4 Parte-se do apontamento realizado por Paulo Alentejano *et al*. (2024) sobre a existência, no Brasil de uma *contrarreforma agrária em curso* e associada à uma nova rodada expropriatória.

5 A Resolução nº. 510 do CNJ concretizou um regime de transição para os despejos, reintegrações de posse e remoções coletivas com o fim da emergência sanitária da pandemia do covid-19, por meio da criação das Comissões de Conflitos Fundiários (CCFs) no âmbito dos tribunais de justiça e dos tribunais regionais federais, de modo a evitar uma evolução da crise humanitária. No entanto, a contrarreação sobre esta importante conquista e encabeçada pela CDZ foi colocada em xeque no dia 6 de novembro de 2024, com a aprovação no CNJ das Notas Técnicas CNSF nº. 1, 2 e 3, todas de 2024, por meio do *lobby* realizado pela Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), pela Sociedade Rural Brasileira (SRB) e pela Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ) (ver Paixão, 2024). Para mais informações acerca das CCFs, ver neste dossiê Baldani *et al.* (2025).

Dep. Coronel David; no Rio Grande do Sul (2023), sob a presidência do Dep. Gustavo Victorino; entre outros. Ou também a partir de outras formas de incidência como da Câmara Setorial Temática Invasão Zero, da Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, sob a presidência do Dep. Gilberto Cattani, que produziu o relatório final sob a relatoria do Dep. Dilmar Dal Bosco (2023); ou também da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Invasão Zero nesta mesma casa legislativa (ver Marques, 2023).

A partir dessa incidência parlamentar é possível perceber uma intrínseca relação entre ruralistas/proprietários e parlamentares. Não por outra razão que as proposições legislativas são muito similares em cada assembleia legislativa, conforme veremos no próximo tópico.

Por fim, a amplitude do Invasão Zero é também demarcada a partir do uso de um braço armada-repressivo, formal e informal. Tal aparato repressivo não é apenas o institucional, conformado pelas instituições de segurança pública, como a Polícia Militar e a Polícia Judiciária, ou pelas guardas municipais, entre outros, mas é, também, conforme nos lembra Vera Regina Pereira de Andrade (2012, p. 133), "circundado pelas instituições informais de controle", onde nós também integramos e participamos da mecânica do controle.

Quando falamos de controle sociopenal no campo, por exemplo, não há como ignorarmos a existência desse controle informal, em cujo exercício é perceptível uma hegemonia de proprietários. A Comissão Pastoral da Terra, anualmente em seus relatórios *Conflitos no campo*, registra a incidência da pistolagem na violência contra a ocupação e a posse. Nos dados de 2023 foi registrado no Brasil 264 ocorrências de pistolagem, cujas vítimas nas diversas formas de violência têm sido 45,17% indígenas, 29,03% sem terra, 12,90% posseiros, 9,68% quilombolas e 3,22% funcionários públicos. Por outro lado, os três principais atores privados no conflito por terra, correspondendo a 59,94% de todas as violências de 2023, têm sido perpetrados por fazendeiros, em 495 ocorrências; por empresários, nacionais e internacionais, em 313; e por grileiros em 144. A violência por parte de cada esfera de governo, ao representar 22,54% dos casos, divide-se em 175 ocorrências causadas por atores do governo federal, 132 do estadual e 51 municipal (Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, 2024, p. 23 e 147).

Percebe-se, assim, a preponderância dos casos de ocorrências a partir de agentes não-estatais nos conflitos fundiários agrários. Na *Nota Pública da Comissão Pastoral da Terra frente ao acirramento da violência no campo*, emitida pela Diretoria e Coordenação Executiva Nacional da CPT, evidencia não só a incidência de um controle informal, como também do formal:

> A situação reflete a perversidade do latifúndio no Brasil, que busca perpetuar seu poder sobre a terra com o uso da violência contra aqueles e aquelas que resistem. Nesse sentido, as ameaças de morte, assassinatos e a expulsão das comunidades de seus territórios tornam-se práticas comuns. Tanto a pistolagem, quanto as milícias rurais e as empresas de segurança privada, são instrumentos para a prática desses crimes, visando a concretização da grilagem e o domínio territorial de áreas tradicionalmente ocupadas, ou reivindicadas pelas comunidades do campo (Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno, 2024, p. 204).

Sendo assim, o Invasão Zero reproduz justamente essa sistemática, seja pelo uso do controle sociopenal formal, seja pelo informal, ao articular uma rede complexa e ramificada de atuação, prescindindo vezes ou outra do uso da força (apesar de negarem a violência, diga-se de passagem), como ocorreu e pelo qual reiteramos mais uma vez a título exemplificativo no caso do assassinato da liderança indígena Nega Pataxó (ver Pajolla, 2024).

Apesar de não ser informado quem são os perpetradores de violência pelo Invasão Zero nos pedidos de acesso à informação aos cinco Ministérios (conforme indicado na nota de rodapé nº. 2), uma vez que em muitos casos inexistem denúncias com relação ao grupo; quando há, como no caso do MDA (2024), informam que não possuem a identificação desses agentes[6]. Apesar de não se ter informações acerca

[6] De outro modo, o MDHC informa que "4.1. [...] tem atuado em diferentes frentes para garantir o respeito aos direitos humanos no campo, especialmente em situações que envolvem o uso da força por profissionais de segurança pública. 4.2. Nesse sentido, o MDHC (2024) tem adotado medidas para mitigar e reverter atuações policiais desproporcionais tanto no contexto urbano quanto em conflitos fundiários, atuando em parceria com outros órgãos do Governo Federal, estaduais e municipais, e participando das seguintes ações: I - Incentivo a treinamentos voltados para a mediação de conflitos, ações educacionais e desenvolvimento de protocolos que visam assegurar o uso de forças de segurança de maneira a respeitar os direitos fundamentais dos envolvidos, especialmente de populações vulneráveis como indígenas, quilombolas e agricultores familiares; II - Abordagem de reaproximação das pautas de direitos humanos e segurança pública, que coloca o agente de segurança como sujeito e promotor de direitos fundamentais, de forma a vencer preconceitos e aculturar as forças para serem promotoras de direitos; III - Colaboração com entidades da sociedade civil no acompanhamento de episódios de violência no campo. 4.3. O enfrentamento aos conflitos no campo está entre as prioridades do Governo Federal, desta forma este Ministério segue buscando fortalecer a articulação interinstitucional para assegurar que ações de segurança ocorram dentro dos parâmetros legais e com o menor impacto possível sobre populações afetadas". Quanto ao MDA (2024), foi informado que a "Comissão Nacional de Enfrentamento à Violência no Campo tem em sua composição integrantes do Ministério da Justiça, o que proporciona atuação articulada e construção de respostas céleres nos temas que envolvem segurança pública. O Departamento de Mediação de Conflitos Agrários também tem realizado diálogo muito proveitoso com as diversas Secretarias de Segurança Pública dos Estados, com os Comandos das Polícias Militares e com os Ministérios Públicos estaduais, órgãos que possuem a atribuição de controle externo da atividade policial. Quanto a protocolos e recomendações, é preciso destacar que a antiga Ouvidoria Agrária Nacional, extinta em 2016, após amplos debates, confeccionou o Manual de Atuação das Polícias Militares em Conflitos Possessórios no campo. Referido manual, assim como as diretrizes de atuação do Departamento, estão em processo de atualização [...]". Desse modo, a partir das

de tais agentes pelos Ministérios, o MPF já entendeu que o Invasão Zero possui "estruturação organizada de pessoas em aparente caráter paramilitar" (Vilhena; Araujo Junior; Andrade Bueno, 2024, p. 16); enquanto no informe da Justiça Global (2024, n.p.) identifica-se policiais militares como milicianos que "prestam serviços de segurança privada nas horas vagas aos fazendeiros".

Vê-se, assim, o Invasão Zero como essa complexa e ramificada articulação composta de ruralistas/proprietários, político-parlamentares e agentes da segurança pública ou do controle informal que se encontram na incondicional defesa da propriedade privada e aprofundam e escalam tanto o conflito quanto a violência, especialmente, no campo.

2 Como atua?

Como ponto de partida, temos a *Cartilha orientativa para proteção de propriedades*, do Invasão Zero (2023), tendo como objetivo único e exclusivo "orientar os produtores rurais de como agir em caso de suspeita ou confirmação de invasão de uma propriedade". No entanto, realizam uma observação: "O Movimento Invasão Zero age de forma pacífica, ordeira e legalista. Não pregamos nem admitimos violência. Defendemos os direitos resguardados na Constituição Brasileira no que prega autotutela da posse, desforço imediato".

Pode-se extrair ao menos duas considerações. A primeira refere-se ao desforço imediato, garantido, para eles e em tese, constitucionalmente. O segundo, encontra-se na forma como agem: pacífica, ordeira e legalista, consequentemente, sem violência. Ambas as considerações encontram-se alinhadas, ao menos, inicialmente e são a base para entender como atua o Invasão Zero.

O desforço imediato está previsto no capítulo dos efeitos da posse do Código Civil, de forma específica, no § 1º do art. 1.210, possibilitando ao possuidor turbado ou esbulhado manter-se na posse ou restituir por sua própria força, desde que o faça logo. Ainda, prevê que os atos de desforço não podem ir além do indispensável à manutenção ou restituição da posse.

Como desprendido da análise acima, o desforço imediato está previsto no diploma infraconstitucional, diverso da previsão constitucional que, ao prever o direito à

respostas acima apresentadas, embora não seja vinculada necessariamente ao Invasão Zero, situa-se em um contexto mais amplo de violência no campo onde é perceptível o conflito existente nos casos de conflitos fundiários com agentes de segurança pública. O que evidenciam uma vez mais o Invasão Zero como grupo que aprofunda e escala o conflito fundiário em uma articulação complexa entre proprietários e políticos com um braço financeiro e armado.

propriedade, também prevê o direito à função social da propriedade. A sistemática não é de uma via única, conforme defendem, razão pela qual o próprio Supremo Tribunal Federal julgou recentemente a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADI) nº. 3865, sob relatoria do Ministro Edson Fachin, que considerou a necessidade de a propriedade produtiva cumprir a sua função social para que não seja desapropriada (Brasil, Supremo Tribunal Federal, 2023). Ou seja, propriedade produtiva se não cumpre a função social pode sim ser desapropriada por interesse social.

Pois bem, é a partir desta interpretação de defesa da propriedade privada, em reação à mobilização dos movimentos sociais que pressionam por reforma fundiária agrária e urbana, ou também na reafirmação de direitos a partir das retomadas de terras por povos indígenas e quilombolas, que o Invasão Zero tem mobilizado um contingente humano para fazer frente às ocupações. Ainda que se defenda o uso do desforço imediato, nada é garantido sobre a não ocorrência de violência. Para tanto, apresentam um "esclarecimento importante": "Qualquer ação que não seja ordeira e pacífica, será de inteira responsabilidade de quem a praticou, isentando assim, o Movimento Invasão Zero" (Invasão Zero, 2023).

Ocorre que nesse atuar, já se tem registrado oito denúncias no âmbito do Departamento de Mediação e Conciliação de Conflitos Agrários do MDA que envolvem possível atuação de milícias armadas no contexto de disputas fundiárias, sendo informado os seguintes estados onde ocorrem as ocorrências: Pernambuco, Rio de Janeiro[7], Rio Grande do Sul, Maranhão, Espírito Santo, Minas Gerais e Rondônia. A respeito das vítimas, são consideradas aquelas situadas em acampamentos, comunidades quilombolas, comunidades indígenas e agricultores familiares (Brasil, Ministério de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, 2024).

Assim, a escalada dessa *contrarreforma agrária* é marcada não só pela delicadeza dos conflitos, como também pelo sistemático uso de grupos armados por vias institucionais ou não sob o pretexto de defesa do direito à propriedade pelo desforço imediato, sendo o passo a passo de atuação do grupo na *Cartilha orientativa para proteção de propriedades* (Invasão Zero, 2023) o que abaixo segue:

a) Vigilância: ter atenção aos sinais de possíveis ameaças de invasão, como a existência de acampamentos próximos, pessoas desconhecidas rondando ou

[7] O registro do Rio de Janeiro na ocorrência de conflitos fundiários que envolvem grupos armados demonstra ainda a possível ampliação do Invasão Zero para outros estados, para além daqueles citados com base em Leal (2024). De outro modo, a constatação da atuação do Invasão Zero no estado é brevemente apontada em um relato ao final do ponto "3.1 Por aí se vai formando as milícias agrárias".

circulando na propriedade, notícias acerca da ocorrência de invasões entre trabalhadores, cidades ou localidades próximas;

b) Medida prévia: o uso de ação judicial com o fim de que o Poder Judicial intervenha e proíba a ocorrência de invasões. Nessa situação, é recomendável identificar nomes e o Cadastro de Pessoas Físicas, além da presença do proprietário e comprovação da posse;

c) Coleta de informações e o contato com os administradores do Invasão Zero: a fase de coleta tem como contexto o risco de invasão eminente ou estar ocorrendo a invasão. Dentre as informações necessárias a ser coletadas com os mais diversos tipos de pessoas, estão: o número de pessoas invasoras, dia provável da invasão, se é organizada pelo MST ou outro grupo, se existem mulheres e crianças, a real intenção dessas pessoas, se existem pessoas armadas (de fogo ou branca) e de alta periculosidade no grupo de possíveis invasores; por fim, obter imagens por meio de drones. A partir da coleta realizada, que precisam ser corretas e precisas para recuperar ou proteger a propriedade, o próximo passo é contatar os administradores do Invasão Zero que, inicialmente, dar-se-á por um canal privado;

d) Articulação organizada junto aos produtores rurais: a atual fase significa que existe a confirmação ou a intenção da invasão, razão pela qual "os produtores rurais devem se unir em maior número de pessoas possíveis de forma pacífica, ordeira, sem portar nenhum tipo de armamento". Apontam que a partir do diálogo com os invasores, no caso de a invasão já ter ocorrido, tem-se o intuito de recuperar a propriedade de forma imediata. Havendo apenas a confirmação da intenção de invadir determinada propriedade, os produtores rurais devem estrategicamente antecipar a partir da ocupação da propriedade por eles mesmos com o maior número possível de produtores rurais, o que impediria que a invasão aconteça ao valer-se da prerrogativa da lei acerca do desforço que, para eles, é assegurado na Constituição Federal.

Percebe-se, assim, uma articulação que se funda na legislação infraconstitucional para fazer frente às ocupações por meio de uma organização complexa e bem articulada, envolvendo os atores anteriormente mencionados. No entanto, a atuação acima é apenas um passo a passo do que ocorre nos territórios, não abarcando a atuação político-parlamentar[8].

[8] Em troca de mensagens com um importante representante da CPT, foi-nos dito acerca de uma percepção de mudança na atuação do Invasão Zero após o assassinato de Nega Pataxó. Tal percepção encontra amparo justamente nesta atuação político-parlamentar e com a onda de proposições legislativas que se deu não só posterior à sua morte, como também pelo durante a

Não reflete o que ocorre necessariamente na prática. Um exemplo disso são os casos de violência no campo que ainda necessitam ser analisados isoladamente, como o da Nega Pataxó. Ou também o caso que ocorre no exato momento da escrita deste verbete que, embora não se situe estritamente na atuação do Invasão Zero, reflete a outra faceta da atuação estatal, como o conflito, para com os povos indígenas, em Dourados-MS, junto às comunidades Guarani Kaiowá e Terena que lutam pelo acesso à água por meio da mobilização social na ocupação da Rodovia MS-156.

A atuação deste grupo é orgânica[9] e bem articulada. Para além do guia acima mencionado, entendemos que a articulação de contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais envolve uma intensa mobilização de produtores rurais ou fazendeiros, que no caso do assassinato de Nega Pataxó, mobilizou-se por meio de um grupo de *WhatsApp* contendo duzentos fazendeiros e também com convocatória na rede social *Instagram* pelo perfil, ainda ativo, *@invasao_zero_* (Justiça Global, 2024, n.p.).

Este aplicativo de comunicação tem possibilitado o rápido compartilhamento de informações "sobre estratégias de coerção contra os processos de retomada de territórios por populações indígenas, mediante grave e violento emprego de força armada" (Justiça Global, 2024, n.p.). Assim, por meio do compartilhamento, inclusive da localização da região onde ocorre o conflito fundiário e outros dados, como número de envolvidos,

> os integrantes "invasão Zero" situados nas proximidades se direcionam ao local, sem autorização legal ou judicial, para violentamente expulsar os ocupantes do território. É de se observar, portanto, a atuação de forma planejada por parte do grupo dos fazendeiros (Justiça Global, 2024, n.p.).

Trata-se, portanto, de um padrão não isolado, mas que tem sido replicado em distintas localidades como estratégias de autodefesa dos proprietários rurais, ao ponto de fazerem acampamento ou guarita para monitoramento de acampamento nessa articulação de contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais. O relato do governador do Estado do Mato Grosso Mauro Mendes, em entrevista à Rádio Bandeirantes, em 14 de março de 2023, ao declarar intolerância zero às invasões,

após a retomada das ocupações e do *Carnaval Vermelho* ao início de 2024. No entanto, já ao final deste ano, não pode ser desconsiderado a volta da escala do conflito territorial, seja com relação aos povos indígenas no Mato Grosso do Sul, seja na construção de guarita, por grupo armado, para monitorar comunidade acampada em Formosa (GO) (Comissão Pastoral da Terra; Comissão Pastoral da Terra – Regional Goiás; MST em Goiás, 2024)

9 Por orgânico, entende-se a conjunção dos elementos que conformam o grupo Invasão Zero, quais sejam, ruralistas/proprietários, político-parlamentares e agentes da segurança pública ou do controle informal, que atua de forma integrada.

vai no sentido de que os produtores rurais, por intermédio dos sindicatos rurais, têm organizado grupos de *WhatsApp* e formações para colaborar com serviços de inteligência da polícia e identificar possíveis invasões dos movimentos. Sendo assim, a polícia possui um plano estratégico, junto aos produtores, para evitar que ocorram as invasões (Rádio Bandeirantes, 2023).

A partir destas considerações acima, que seguimos para onde atua o grupo Invasão Zero. Um onde territorialmente que abarca uma incidência de agentes da segurança pública, assim como de políticos, como parlamentares.

3 Onde atua?

Já não se tem dúvida onde atuam os membros do Invasão Zero: no campo e na cidade. Atuam territorialmente e isso descrevemos tanto no que é quanto em como atua. Onde atua é consequência do que é, e nas relações que vão se emaranhando. O onde atua tem possibilitado a conformação de especificidades dos conflitos. No campo formam as milícias armadas ou paramilitares, verdadeiras milícias agrárias a serviço dos interesses do latifúndio. De outro modo, são ou realizam um entrelaçamento profundo como o político-parlamentar. O territorial conforma o fenômeno das milícias agrárias, no espaço público e palco político, possibilita bancadas, frentes em defesa do Invasão Zero, uma roupagem institucional e de legitimidade para além da incidental violência nos territórios.

3.1 Por aí se vai formando as milícias agrárias

Conforme nos informa Justiça Global (2024, n.p.), o Invasão Zero, enquanto organização criminosa, é "fruto dos estímulos à violência e ao armamento contra os povos do campo, promovidos pelo ex-presidente Jair Bolsonaro". E complementam: "Apesar do grupo existir oficialmente desde 2023, os ataques e denúncias remontam pelo menos ao ano de 2021", isso porque tais ações e grupos "são uma prática histórica que vem se repetindo no Brasil a [*sic*] muitos anos e foram responsáveis por um sem-número de ações de ameaças, intimidações e assassinatos no campo, no país onde a impunidade é uma realidade".

Ou seja, não é uma invenção recente, menos ainda a conformação de uma milícia rural ou agrária. O que é recente é a articulação institucional das práticas, ainda que possam seguir operando às margens do formal, da institucionalidade.

Sem qualquer pretensão de realizar uma abordagem histórica do conflito no campo e seus agentes perpetradores de violência, que tem sido anualmente registrado nos *Cadernos do Campo* da CPT, e também na recente publicação da

pesquisa *Massacres no Campo*, promovida por pesquisadoras e pesquisadores do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) em parceria com a CPT (Souza *et al.*, 2024), centramos aqui no que diz respeito da consolidação das forças de segurança pública para atuar nos conflitos agrários.

Há muito a ser pesquisado a este respeito e faz parte de nossa agenda de pesquisa, sendo que por ora apenas indicamos a paulatina estruturação, antes mesmo de 2023 ou 2021, de um corpo armado nas zonas rurais, especialmente a partir da Polícia Militar dos estados, por meio de destacamentos. São denominados Batalhão Rural, na Polícia Militar do Estado de Goiás, que conta com o Programa Patrulha Rural Georreferenciada; Patrulha Rural na Polícia Militar dos estados do Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e do Mato Grosso, sendo que no caso deste também conta com um programa de georreferenciamento; há casos de implementação de patrulhamento rural pela Guarda Civil do município de Radarf, em São Paulo, e em municípios do Paraná.

Não esgotaremos as menções acerca do direcionamento do corpo de segurança pública para patrulhamento das propriedades rurais, muitas vezes para defesa das propriedades com relação às supostas invasões dos movimentos sociais. Não se trata de ignorar a existência da criminalidade na zona rural e da justificação de um contingente policial para a suposta proteção destas localidades. No entanto, há que ser considerado a possível instrumentalização destas polícias aos interesses locais, pois, conforme mencionamos anteriormente a partir dos dados da CPT de 2023, 22,54% (ou seja, 358 ocorrências) da violência praticada no conflito no campo possui o dedo de uma das esferas de governo. A outra parte é por fazendeiros, na verdade, a maior parte (em 495 ocorrências). A pistolagem faz parte deste cenário, sendo que, em 264 ocorrências, a maior parte das vítimas eram indígenas, sem terra, posseiros e quilombolas.

A marca da violência no campo tem sido a impunidade, o que tem sido objeto de investigações por parte da CPT e do próprio relatório *Massacres no Campo* (Souza *et al.*, 2024). Também tem sido uma preocupação do próprio Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), a partir do Grupo de Trabalho para o enfrentamento e responsabilização das ações de violência e criminalização praticadas pelos grupos como o Invasão Zero (ver Brasil, Conselho Nacional de Direitos Humanos, 2024).

Sendo uma força armada formal ou informal, o Invasão Zero beneficia-se deste braço armado. Necessita-o para efetivar a contrarreação às ocupações por direito. A atuação do referido grupo tem sido objeto de nota técnica que busca enfrentar as milícias rurais, em cujas condutas mencionamos associação criminosa (art. 288,

Código Penal – CP), constituição de milícia privada (artigo 288-A, CP), organização criminosa (artigo 1º, Lei nº. 12.850/13), tipos penais do Estatuto do Desarmamento (Lei nº. 10.826/03), exercício arbitrário das próprias razões (artigo 345, CP), esbulho possessório (artigo 161, II, e artigo 161, § 2º, CP), violação de domicílio (artigo 150 e artigo 150, § 1º), entre outros como o tipo penal do artigo 20 e artigo 20, parágrafo único, da Lei 4.947/66, e, a depender do caso, imputação por desrespeito ao artigo 13, § 2º, artigo 319 e artigos 317 e 333, todos do CP (Vilhena; Araujo Junior; Andrade Bueno, 2024).

O território rural, portanto, é espaço no qual agentes de estado têm a maior possibilidade de realizar seus mandos e desmandos, com apoio estatal ou não, mas sempre com o apoio do latifúndio, e agirem conforme os interesses privados como se público fossem. Ou quando sujeitos do controle informal atuam como verdadeiros escudeiros de um protetorado. Para finalizar, vejamos uma experiência vivenciada por nós do NAJUP Luiza Mahin, especialmente pela professora e advogada popular Mariana Trotta.

No dia 06 de abril de 2024, quando realizávamos atividades da Defensoria em Ação no Campo[10], no assentamento Dandara dos Palmares, próximo ao assentamento Josué de Castro, ambos no município de Campos de Goytacazes, no Rio de Janeiro, ocorria neste assentamento uma suposta incidência do Invasão Zero.

A suposta operação militar altamente armada e sem mandado judicial deu-se, por parte da Polícia Militar do Rio de Janeiro, devido à presença do movimento sem terra em propriedades do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) há mais de dez anos e em processo de regularização, o que levou o deslocamento de parte da equipe das diversas instituições que realizam o Defensoria em Ação no Campo para averiguar a situação. Entre as quais mencionamos algumas como a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Defensoria Pública da União (DPU), NAJUP Luiza Mahin, INCRA, contando este último com a presença da superintendenta do Rio de Janeiro Maria Lúcia de Pontes; entre outros.

O motivo? Denúncia de proprietários rurais acerca de sem terras na vizinhança!

[10] A Defensoria em Ação no Campo refere-se à ação promovida pela Defensoria Pública do Rio de Janeiro junto a diversas outras instituições estatais, como Detran, INCRA, DPU, entre outras instituições ou entidades que, como o NAJUP Luiza Mahin, busca levar serviços essenciais ou fornecer esclarecimento jurídicos; em suma, levar a cidadania a assentados ou acampados no campo do Rio de Janeiro.

3.2 O entrelaçamento parlamentar

Para além dos territórios, as assembleias legislativas têm sido um campo de incidência. É pelo Poder Legislativo que se têm articulado em frentes ou câmaras ou também comissões para realizar a defesa de seus interesses.

O Poder Legislativo é o espaço da disputa política, onde se busca consolidar uma hegemonia, especialmente na aprovação de leis que beneficiem o grupo e seus interesses. Nesse diapasão, a defesa da propriedade é incondicional, ao ponto de, ante todas as contraofensivas nos projetos de lei até agora apresentados, especialmente no sentido de criminalizar os movimentos sociais, aprovarem na Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da Câmara dos Deputados, do Congresso Nacional, no dia 19 de novembro de 2024, o PL 2504/2024, de autoria do Dep. Rodolfo Nogueira (PL-MS), que impossibilita a "desapropriação da propriedade produtiva para fins de reforma agrária", além de reduzir "os percentuais exigidos de utilização e de eficiência da terra para que a mesma seja considerada produtiva" (Comissão aprova projeto que proíbe desapropriação de terras, 2024).

Não há dúvida da força do Invasão Zero nas assembleias legislativas brasileiras e de sua possível rearticulação após o assassinato violento de Nega Pataxó, conforme já mencionado. De qualquer modo, sua atuação tem sido objeto de constante acompanhamento, sobretudo pelo NAJUP Luiza Mahin, CPT, CNDH, entre outros órgãos, organizações e entidades, como pela Campanha Despejo Zero. A partir disso, entre as pesquisas as quais desenvolvemos (Teixeira, 2025; Teixeira *et al.*, 2025a; 2025b), realizamos alguns mapeamentos, e ainda seguimos neste processo, diga-se, sendo encontrados projetos de lei, em tramitação ou já sancionados, que, em apertada síntese, versam sobre:

i) estabelecimento de impedimentos e/ou responsabilizações civis e/ou administrativas e/ou penas acessórias e/ou a criminalização a invasores ou ocupantes de propriedade privada e/ou pública, urbana ou rural, tendo como principais pontos a vedação em:
   a. receber auxílios, benefícios e programas sociais estaduais/federais;
   b. participar de ou ser nomeado em concurso público estadual/ federal;
   c. tomar posse em cargos públicos de confiança/comissionados;
   d. contratar com o Poder Público estadual/federal, seja por meio da Administração Pública Direta ou Indireta.

ii) a criação de cadastro estadual/federal de invasores de propriedades urbanas e rurais;

iii) a autorização para os proprietários de terras invadidas a requerer o auxílio da força policial sem mandado judicial, desde que apresente a escritura do imóvel, para os casos de desforço imediato.

As medidas acima citadas são meramente exemplificativas, ou melhor dizendo, são as normalmente utilizadas, nas diversas casas legislativas federal e estaduais, como as do Centro Oeste e da Câmara dos Deputados do Congresso Nacional, mas que demonstram que apesar de não estar nos territórios, estão a legitimar e aprofundar a violência sem qualquer pudor.

Referências

ALENTEJANO, Paulo; WANDERLEY, Luiz Jardim; SANTORO, Karoline; LEÃO, Pedro Catanzaro da Rocha; RIBEIRO, Amanda Guarniere; MARTINS, Vinícius. Ruptura política e contrarreforma agrária: geografia dos conflitos no campo brasileiro (2014-2023). *In*: CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. *Conflitos no campo 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024. p. 24-36.

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Pelas mãos da criminologia*: o controle penal além da (des)ilusão. Florianópolis: Revan; ICC, 2012.

BALDANI, Cecília Café; MORAIS, Fhylipe Nascimento de; PORTO, Francisco Trope da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Comissões de Soluções Fundiárias: aposta para uma nova resolução de conflitos territoriais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 925-943, jan./jun. 2025. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56223.

BRASIL, Congresso Nacional. *Req 3892/2023*. Requer o registro da Frente Parlamentar Mista Invasão Zero. Autoria de Tenente-Coronel Zucco *et al*. Brasília: Câmara dos Deputados, 8 nov. 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2402880. Acesso em: 22 nov. 2024.

BRASIL, Conselho Nacional de Direitos Humanos. *Resolução nº. 25, de 02 de outubro de 2024*. Dispõe sobre a criação de Grupo de Trabalho para tratar de fatos, iniciativas e ações de violência e criminalização praticadas por grupos como invasão zero, contra movimentos sociais de luta pela terra e território e contrários à garantia de direitos fundamentais dos povos do campo, das águas e das florestas, inclusive leis aprovadas e projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional e Assembleias Legislativas dos estados federados. Brasília, 4 out. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/participamaisbrasil/resolucao-25-cndh-criminalizacao-movimentos. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/L13105.htm. Acesso em: 28 nov. 2024.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. *Acesso à informação NUP 54800.000707/2024-13*. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 14 nov. 2024.

BRASIL, Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. *Acesso à informação NUP 00105.004636/2024-38* [Processo SEI 00105.004636/2024-38 - Formulário de Resposta ao Cidadão 4628145]. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação, 12 nov. 2024.

BRASIL, Ministério dos Povos Indígenas/Conselho Nacional de Política Indigenista. *Resolução CNPI nº. 1, de 25 de outubro de 2024*. Dispõe sobre as violências cometidas contra povos indígenas, e dá outras providências. Brasília, 4 nov. 2024. Disponível em: https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/11/2024&jornal=515&pagina=90. Acesso em: 29 nov. 2024.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Supremo Tribunal Federal. *Ação Declaratória de Inconstitucionalidade nº. 3865*. Relator: Min. Edson Fachin. Supremo Tribunal Federal, sessão virtual finalizada em 1 set. 2023. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15360988341&ext=.pdf. Acesso em: 26 nov. 2024.

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO DOM TOMÁS BALDUÍNO. *Conflitos no campo 2023*. Goiânia: CPT Nacional, 2024.

COMISSÃO aprova projeto que proíbe desapropriação de terras. *Poder360*, [*s. l.*], 24 nov. 2024. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poder-congresso/comissao-aprova-pl-que-proibe-desapropriacao-de-terras/. Acesso em: 29 nov. 2024.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA; COMISSÃO PASTORAL DA TERRA – REGIONAL GOIÁS; MST EM GOIÁS. *Grupo armado constrói guarita para monitorar comunidade acampada em Formosa (GO)*. [Instagram] Goiás, 12 dez. 2024. Disponível em: https://www.instagram.com/p/DDe-0QvRmCP/?igsh=MTd4aHpvYXVycXZ1aA==. Acesso em: 14 dez. 2024.

DAL BOSCO, Dilmar. *Câmara Setorial Temática Invasão Zero* (relatório final). Cuiabá: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2023.

FEDERAÇÃO DA AGRICULTURA DO ESTADO DO PARANÁ. Congressistas lançam Frente Parlamentar Invasão Zero. *Sistema FAEP*, Curitiba, 24 out. 2023. Disponível em: https://www.sistemafaep.org.br/congressistas-lancam-frente-parlamentar-invasao-zero/. Acesso em: 16 nov. 2024.

INVASÃO ZERO. *Cartilha orientativa para proteção de propriedades*. [*S. l.*]: Invasão Zero, 2023.

JUSTIÇA GLOBAL. *Informe da Justiça Global à Comissão Interamericana de Direitos Humanos* [Ref: Movimento Invasão Zero - Ação de Milícias Privadas em áreas rurais, territórios tradicionais, quilombolas e indígenas no Brasil]. Coordenação de Sandra Carvalho. Rio de Janeiro: Justiça Global, 2024. Disponível em: https://www.global.org.br/wp/wp-content/uploads/2024/03/Informe-invasaofinalpdf.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

LEAL, Arthur. Cercos sob demanda, 15 mil filiados e braço político: como age o Invasão Zero, investigado após morte de líder indígena. *O Globo*, Rio de Janeiro, 2 mar. 2024. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/noticia/2024/03/02/cercos-sob-demanda-15-mil-filiados-e-braco-politico-como-age-o-invasao-zero-investigado-apos-morte-de-lider-indigena.ghtml. Acesso em: 16 nov. 2024.

MARQUES, Lais Costa. ALMT instala CPI da Invasão Zero para apurar ocupações indevidas. *Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso*, Cuiabá, 25 out. 2023. Disponível em: https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/almt-instala-cpi-da-invasao-zero-para-apurar-ocupacoes-indevidas/visualizar. Acesso em: 22 nov. 2024.

MATO GROSSO DO SUL, Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul. *Frente Parlamentar Invasão Zero*. Autoria de Coronel David. Campo Grande: Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, 2023. Disponível em: https://al.ms.gov.br/Paginas/806/frente-parlamentar-invasao-zero. Acesso em: 22 nov. 2024.

MONCAU, Gabriela. Tropa de choque da PM invade aldeia no MS e ataca indígenas que protestam após meses sem água potável. *Brasil de Fato*, São Paulo, 27 nov. 2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/11/27/tropa-de-choque-da-pm-invade-aldeia-no-ms-e-ataca-indigenas-que-protestam-apos-meses-sem-agua-potavel. Acesso em: 28 nov. 2024.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA. 7 pontos que você precisa saber sobre o "Abril Vermelho" do MST. *MST*, 13 abr. 2023. Disponível em: https://mst.org.br/2023/04/13/7-pontos-que-voce-precisa-saber-sobre-o-abril-vermelho-do-mst/. Acesso em: 21 nov. 2024.

PAIXÃO, Rafael. Comissão de Soluções Fundiárias aprova notas técnicas para orientar tribunais. *Conselho Nacional de Justiça*, Brasília, 13 nov. 2024. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/comissao-de-solucoes-fundiarias-aprova-notas-tecnicas-para-orientar-tribunais/. Acesso em: 22 nov. 2024.

PAJOLLA, Murilo. PM abriu caminho para fazendeiros matarem Nega Pataxó, dizem sobreviventes de ataque ruralista na Bahia. *Brasil de Fato*, Lábrea, 25 jan.

2024. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2024/01/25/pm-abriu-caminho-para-fazendeiros-matarem-nega-pataxo-dizem-sobreviventes-de-ataque-ruralista-na-bahia. Acesso em: 16 nov. 2024.

RÁDIO BANDEIRANTES. *Governador do MT afirma que invasão de terra deve ser tratada como crime*. [*S. l.*]: Rádio Bandeirantes, 2023. Disponível em: https://www.band.uol.com.br/radio-bandeirantes/noticias/governador-do-mt-afirma-que-invasao-de-terra-deve-ser-tratada-como-crime-16589005. Acesso em: 29 nov. 2024.

RIO GRANDE DO SUL, Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. *Requerimento para a criação da Frente Parlamentar Invasão Zero*. Autoria de Gustavo Victorino *et al*. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul, 11 maio 2023. Disponível em: https://ww4.al.rs.gov.br/sites/default/files/2024-06/23188fpinvasc3a3ozero_1.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

SOUZA, Maria José Andrade de; DIEHL, Diego Augusto; BENITEZ MARTINS, Carla; GÓES JUNIOR, José Humberto de (org.). *Massacres no Campo*. Goiânia: Comissão Pastoral da Terra; Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais, 2024.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 237-312, jan./jun. 2025. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56697.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Daniel Anunciação dos; SANTOS, Liliane da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. O Projeto de Lei 709/2023: a criminalização da luta social que faz cumprir o dever constitucional de reforma agrária e de declaração de direitos. *In*: INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS (org.). *Anais do X Seminário Nacional do IPDMS*. Jataí: IPDMS, 2025a (no prelo).

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; CHAVES, Thamires Azeredo; ANUNCIAÇÃO, Daniel; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Liliane da Silva. Mapeamento de projetos de lei relacionados ao "Invasão Zero" na Câmara dos Deputados (2023-2024). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, jan./jun. 2025. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/57164/42182.

VILHENA, Carlos Alberto; ARAUJO JUNIOR, Julio José de; ANDRADE BUENO, Matheus de. *Nota Técnica PFDC nº 3/2024*. Brasília: Ministério Público Federal, 2024.

Sobre o autor

Leonardo Evaristo Teixeira
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Movimentos Sociais" da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Nota e agradecimentos
Este texto foi produzido no âmbito do grupo de pesquisa CNPq *Direitos humanos e movimentos sociais*, sob coordenação das professoras Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans, vinculado ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos (NEPP-DH) e em parceria com o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin e o Programa de Pós-Graduação em Direito, todos da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
Por fim, agradeço aos/às pareceristas anônimos, que avaliaram o presente verbete, e pelos acréscimos sugeridos, assim como à CPT Nacional pelos diálogos frutíferos que têm sido realizados.

Poéticas políticas

Trata-se de seção dedicada a divulgar produções artísticas e literárias que expressem o compromisso de valorização da cultura popular e de construção artística militante, típica dos atores envolvidos com e nos movimentos sociais. A seção de texto e manifestações artísticas da revista do IPDMS é uma homenagem a Augusto Boal, criador do teatro do oprimido, ensejando na dramaturgia uma “poética política” (subtítulo de seu livro mais conhecido – *Teatro do oprimido e outras poéticas políticas*).

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57429

poéticas políticas

Cartografias da resistência pelo direito à terra e moradia

Cartografías de la resistencia por el derecho a la tierra y la vivienda

Cartographies of Resistance for the Right to Land and Housing

Flávia do Amaral Vieira[1]
[1] Tilburg University, Tilburg, The Netherlands. E-mail: flaviadoamaralvieira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-2350-7368.

Submetido em 28/02/2025
Aceito em 28/02/2025

Como citar este trabalho
VIEIRA, Flávia do Amaral. Cartografias da resistência pelo direito a terra e moradia. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 969-972, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Cartografias da resistência pelo direito a terra e moradia

A colagem analógica buscou ilustrar os movimentos de luta e resistência pelos direitos à terra e de acesso à moradia no Brasil. Considerando um contexto histórico de conflitos fundiários e ambientais, assim como os marcadores de identidade de raça, etnia, classe e gênero, a cartografia da resistência explora os caminhos de luta pela vida com dignidade, seja através da organização de manifestações populares ou por meio das instituições de justiça e políticas públicas, tanto na cidade e como no campo.


JUSTIÇA
DIREITOS
VIDA
INSTITUIÇÕES
CONFLITOS
TERRA
RESISTÊNCIA
LUTAS

Sobre a autora

Flávia do Amaral Vieira
Colagista e pesquisadora vinculada à Universidade de Tilburg, na Holanda. Doutora em Direito pela Universidade Federal do Pará, mestre em Direito e Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina e graduada em Direito pela UFPA.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57356

Fotoguerrilha: a luta por terra e moradia no território fluminense pelo olhar de Vinicius Ribeiro

Fotoguerrilla: la lucha por la tierra y la vivienda en el territorio fluminense a través de la Mirada de Vinicius Ribeiro

Photoguerilla: the struggle for land and housing in the fluminense territory through the eyes of Vinicius Ribeiro

Vinicius Ribeiro[1]
[1] Fotoguerrilha, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Instagram: @fotoguerrilha.

Mariana Trotta Dallalana Quintans (curadoria)[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Submetido em 21/02/2025
Aceito em 22/02/2025

Como citar este trabalho
RIBEIRO, Vinícius; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Fotoguerrilha: a luta por terra e moradia no território fluminense pelo olhar de Vinicius Ribeiro. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 973-987, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Fotoguerrilha: a luta por terra e moradia no território fluminense pelo olhar de Vinicius Ribeiro

Vinicius Ribeiro é cineasta, jornalista, fotógrafo, midiativista e membro do Coletivo Fotoguerrilha. Em 2015 entrou pela primeira vez em uma ocupação, na ocupação Inês Etiene que, na época ficava na rua do Resende, na Lapa, Rio de Janeiro. Pouco tempo depois fez o primeiro documentário, gravando na ocupação Manuel Congo do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM) e na favela do metrô-mangueira. No passar dos anos passou a compor o coletivo Fotoguerrilha e a pauta de luta pela terra e moradia seguiu sendo algo que manteve no olhar.

As fotos apresentadas no dossiê são parte desses anos de cobertura e documentação das lutas por terras e moradia dos movimentos sociais no estado do Rio de Janeiro.

Assentamento Oswaldo de Oliveira em Macaé estado do Rio de Janeiro, organizado pelo MST, dezembro de 2020




AGROECOLOGIA


JUSTIÇA!
MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA
BRASIL


MTST - RJ

Ocupação Luiz Gama no centro do Rio de Janeiro, organizada pelo Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), dezembro de 2022




REVIVER o CENTRO
COM MORADIA POPULAR
MOVIMENTO DE LUTA NOS BAIRROS
MLB


ENQUANTO MORAR FOR
UM PRIVILÉGIO
OCUPAR É UM DIREITO
OCUPAÇÃO ELIANA SILVA
Belo Horizonte - MG


54-9370


MLB
MLB

Ocupação Gilberto Domingos na Lapa, centro do Rio de Janeiro, organizada pelo Movimento Unido dos Camelôs (MUCA-RJ), novembro de 2023.




REVIVER CENTRO
COM OS CAMELÔS


POR FAVOR
MANTENHA
O BANHEIRO
LIMPO
OBRIGADO.
JOGUE
O PAPEL
NO LIXO
POR FAVOR.

Sobre o autor e a curadora

Vinicius Ribeiro
Cineasta, jornalista, fotógrafo, midiativista e membro do Coletivo Fotoguerrilha. Instagram: @fotoguerrilha.

Contribuição de autoria: fotografias.

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Contribuição de autoria: curadoria e texto.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57357

Quilombo da Gamboa: a luta por moradia na cidade do Rio de Janeiro

Quilombo da Gamboa: la lucha por la vivienda en la ciudad de Río de Janeiro

Quilombo da Gamboa: the struggle for housing in the city of Rio de Janeiro

Bernardo Riley[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. Instagram: @drivedoberiley.

Mariana Trotta Dallalana Quintans (curadoria)[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Submetido em 21/02/2025
Aceito em 22/02/2025

Como citar este trabalho
RILEY, Bernardo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. Quilombo da Gamboa: a luta por moradia na cidade do Rio de Janeiro. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 989-997, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Fotoguerrilha: a luta por terra e moradia no território fluminense pelo olhar de Vinicius Ribeiro

O Projeto de Habitação Popular Quilombo da Gamboa fica localizado na Pequena Grande África, na região portuária da cidade do Rio de Janeiro. O Quilombo da Gamboa nasceu da luta dos movimentos sociais por moradia popular, especialmente da Central dos Movimentos Populares (CMP) e da União por Moradia Popular (UMP). Essa luta conquistou a destinação de seis imóveis da União para a construção de moradia popular para mais de 100 famílias no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades. Atualmente, 17 famílias vivem nas casas provisórias construídas em parcerias com a ONG Teto, enquanto avança o projeto do MCMV Entidades, coordenado pela CMP. No Quilombo da Gamboa funciona ainda uma cozinha solidária e uma horta comunitária. São realizadas atividades políticas e culturais em apoio a ocupações do entorno.

As fotos são de Bernardo Riley, conhecido como Bê Riley (@drivedoberiley), estudante de direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e fotografo. As fotos foram feitas no Quilombo da Gamboa durante a roda de conversa sobre "o Papel das Comissões de Soluções Fundiárias na luta por moradia" realizada pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin no dia 30 de setembro de 2024.


NA LUTA POR MORADIA,
SOBERANIA ALIMENTAR E
CONTRA O FEMINICÍDIO!
Sopão do Bem · CMP · Jubileu Sul


QUERO
QUE RECONHEÇA
MINHA COR!






ALIMENTAR E
EMINICÍDIO!
MP · Jubileu Sul


QUILOMBO DA GAMBOA
TETO
PLANTAÇÃO

Sobre o autor e a curadora

Bernardo Riley
Estudante de direito da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e fotografo. Instagram: @drivedoberiley.

Contribuição de autoria: fotografias.

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Contribuição de autoria: curadoria e texto.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55821

poéticas políticas

Reverências aos Pretos Velhos em um Quilombo capixaba: o 13 de maio no Centro de Orações São Jorge, no Sítio dos Crioulos, em Jerônimo Monteiro-ES

Reverencias a los Pretos Velhos en un Quilombo capixaba: el 13 de mayo en el Centro de Oración São Jorge, en Sítio dos Crioulos, en Jerônimo Monteiro-ES

Reverence to the Pretos Velhos in a Capixaba Quilombo: May 13th at the São Jorge Prayer Center, in Sítio dos Crioulos, Jerônimo Monteiro-ES

Thayla Fernandes da Conceição[1]
[1] Universidade Federal Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: thaylafc@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8477-879X.

Sthéfany Gomes Tiburso[2]
[2] Centro Universitário São Camilo, Cachoeiro de Itapemirim, Espírito Santo, Brasil. E-mail: sthefanygomestiburso@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-1454-1736.

Submetido em 15/10/2024
Aceito em 11/12/2024

Como citar este trabalho
CONCEIÇÃO, Thayla Fernandes da; TIBURSO, Sthéfany Gomes. Reverências aos Pretos Velhos em um Quilombo capixaba: o 13 de maio no Centro de Orações São Jorge, no Sítio dos Crioulos, em Jerônimo Monteiro-ES. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 999-1012, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Reverências aos Pretos Velhos em um Quilombo capixaba: o 13 de maio no Centro de Orações São Jorge, no Sítio dos Crioulos, em Jerônimo Monteiro-ES

Domingo, 21 de maio de 2023. Ao raiar do dia, seu Willa Tiburso chega no Centro de Orações São Jorge, no Quilombo do Sítio dos Crioulos, para organizar o terreiro para a festa aos Pretos Velhos – o 13 de maio. Seu Willa, um senhor de 78 anos, é um extrovertido historiador formado pela experiência da ancestralidade negra, e dedica a vida à construção da cultura popular e religiosa sul-capixaba, incluídos o próprio Centro de Orações, do qual é fundador e Diretor, e a Folia de Reis, manifestação cultural típica da região, na qual exerceu o papel de palhaço – um dos personagens mais importantes – durante muitos anos.

O Quilombo, que surgiu em 1875, está situado na Zona Rural de Jerônimo Monteiro, Sul do ES. Possui uma associação ativa e foi certificado pela Fundação Palmares em 2016, embora ainda não possuía a titulação do seu território (das mais de 100 comunidades quilombolas capixabas, 50 estão certificadas, 22 estão em tramitação e apenas uma foi titulada). A comunidade surgiu quando Bárbara Maria da Conceição conquistou uma faixa de terra para plantar, tornando-se referência de mulher negra que, mesmo antes das alforrias, conquistou espaço e o transmitiu para os seus descendentes. O nome inicialmente escolhido para o território foi "Sítio da Boa União", e o nome oficializado ao longo do tempo, "Sítio dos Crioulos", embora ainda seja utilizado e ressignificado, era a forma como a branquitude externa à comunidade pejorativamente a reconhecia.

O Sítio é hoje relativamente pequeno em extensão e em número de famílias, e é perceptível que a intensificação da urbanização ao seu redor interferiu, ao longo dos anos, diretamente na organização fundiária e no cotidiano dos moradores, os quais passaram cada vez mais a exercer atividades laborais no contexto das cidades ao redor, não mais tendo condições de se dedicar ao sustento a partir dos fazeres tradicionais do território (por exemplo, as atividades na agricultura).



Seu Willa Tiburso




JORGE
GUERREIRO

Ainda que o Quilombo seja pequeno, mantém como casas religiosas dois terreiros: a Casa de Orações São João Batista, erguida há mais de 70 anos, e a Casa aqui registrada, fundada por seu Willa em 1998. Os terreiros são formas potentes de conexão direta dos moradores com sua ancestralidade, e fortalecem, na contramão dos apagamentos, o resgate histórico da vida ali secularmente construída.



Dona Penha, Vovô Pedro Congo da Angola e
outros médiuns e caboclos trabalhando

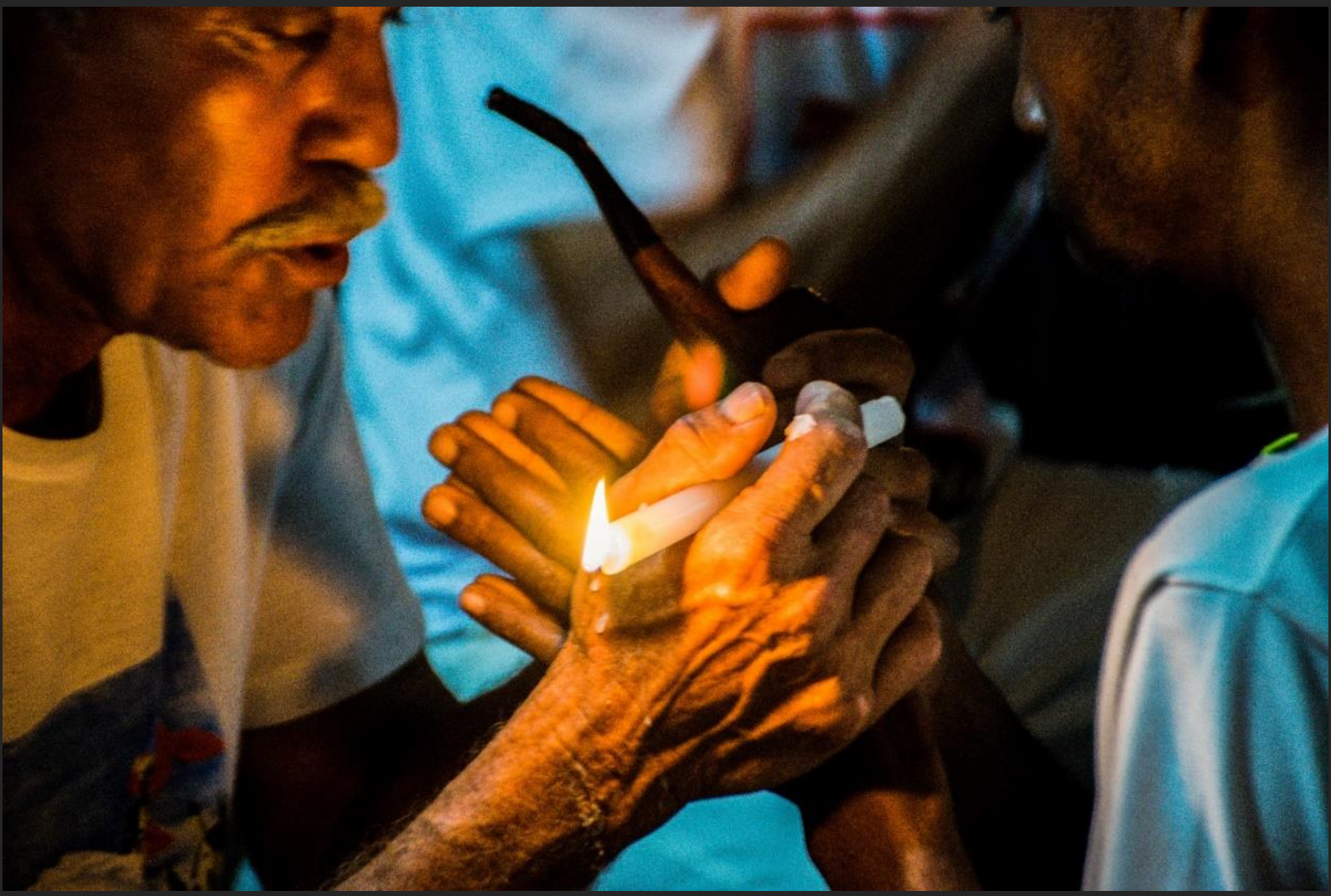



SETE

Por volta das 12h30min do dia 21 de maio, que é o dia aqui retratado, o terreiro iniciou os trabalhos para a celebração aos Pretos Velhos, finalizada às 19h30min, com uma pausa no meio para a feijoada. Pretos Velhos, Caboclos, Boiadeiros e Erês desceram para abençoar o público. A cultura dos bate-flexas – na qual as pessoas marcham batendo dois paus de madeira para musicar o fundamento religioso – típica do repertório negro sul-capixaba, também se faz presente ali. Pessoas do próprio Quilombo, e outras vindas de diversos lugares, acompanharam a celebração, conduzida por seu Willa e por um grupo de médiuns. Dentre estes, estavam Dona Maria da Conceição (in memoriam), ex-esposa de Seu Willa e descendente direta da fundadora Bárbara Maria, e Dona Penha, atual esposa, uma das médiuns mais experientes da casa.



Médiuns trabalhando



Preto Velho trabalhando.

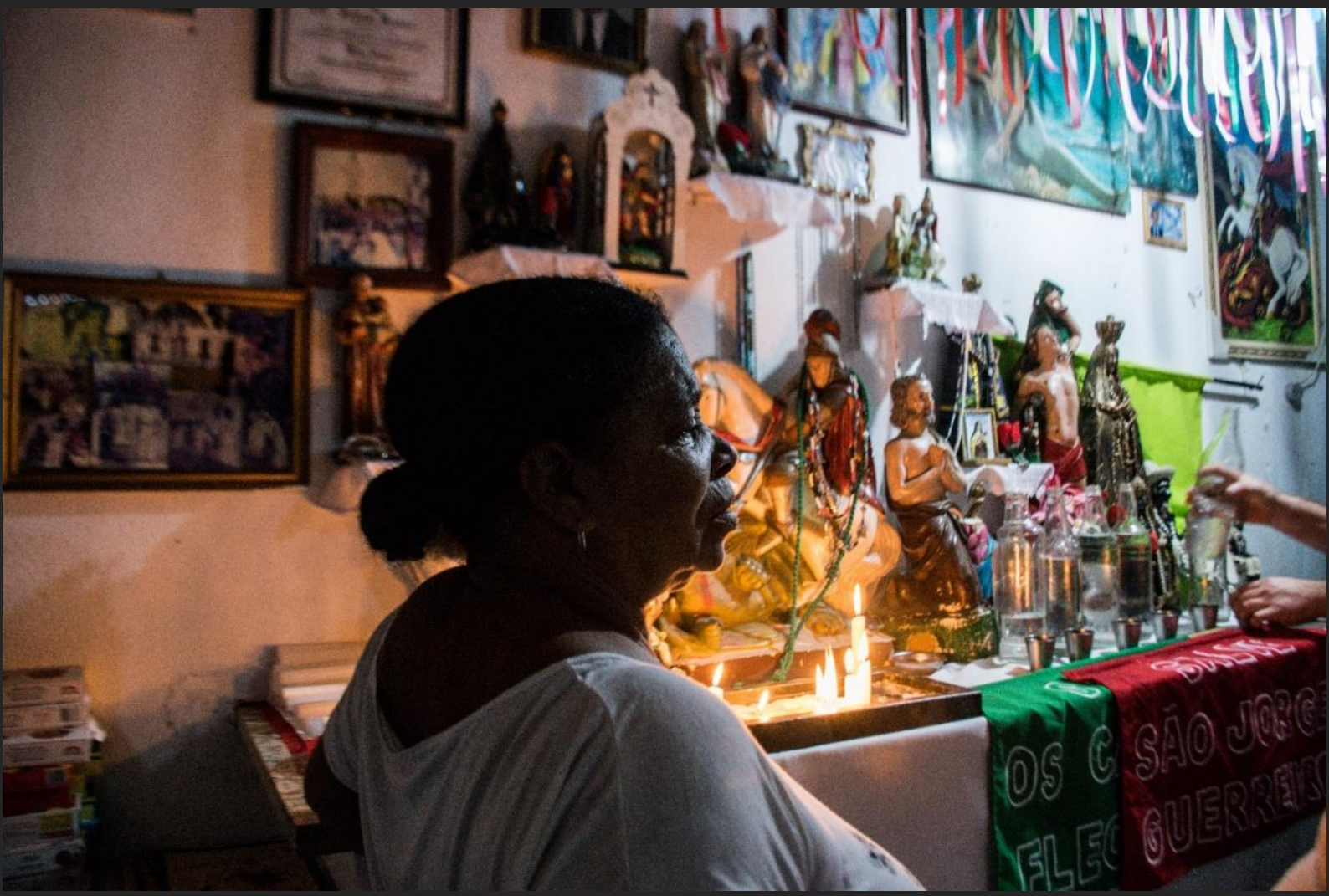


Imagens de Pretos Velhos no altar do terreiro

Este ensaio fotográfico foi feito como uma das atividades do projeto "Conexões Quilombolas", que desde dezembro de 2022 atua em dez comunidades quilombolas no Espírito Santo, sendo 5 comunidades ao Norte do estado e 5 comunidades ao Sul, reunindo e potencializando também pesquisadoras bolsistas – todas mulheres – das próprias comunidades. "Conexões Quilombolas" é o nosso apelido para o projeto cujo nome oficial é "Análise e Avaliação dos Impactos Socioeconômicos Gerados a partir da Adoção de Tecnologias e do Acesso às Políticas Públicas em Comunidades Quilombolas no Estado do Espírito Santo". Buscamos, com ele, entender as tecnologias ancestrais desenvolvidas historicamente pelas comunidades nestes territórios e, também, o acesso destas a políticas públicas diversas. É um projeto contemplado no Banco de Projetos da Secretaria da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG) - Portaria 002-R/2020 - e tem financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES). Tem, ainda, o apoio do Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural (INCAPER) e da Secretaria de Estado das Mulheres (SESM). Todo o trabalho de registro fotográfico e de pesquisa no Sítio dos Crioulos foi e está sendo feito em conjunto com sua família e com os demais membros da comunidade.

Acompanhamos o evento aqui registrado, e vários outros momentos na comunidade, na guiança de Seu Willa e de seu Preto Velho, que nos deram as bençãos em vários planos.

Este ensaio é uma homenagem à comunidade do Sítio dos Crioulos, e isto considerando que a inscrição da história dos quilombos no Espírito Santo – estado que ainda se define prioritariamente pela demarcação da migração da branquitude ítalo-germânica –precisa e deve ser reforçada. Também é uma homenagem a seu Willa, um dos mais antigos membros vivos daquele Quilombo, e um guardião de muitos saberes e Histórias; à Dona Penha, que reforça a cultura do território no passo dos seus guias; e à Dona Maria da Conceição, que muito contribuiu com todas as frentes deste projeto e que, infelizmente, veio a falecer no início de 2024.



Dona Maria da Conceição (*in memoriam*)


SÃO JORGE
UERREIRO
DIRETOR



Referências

BARBOSA, Paulo Sérgio Medeiros. Saberes e Fazeres Sítio dos Crioulos: inventário participativo do ponto de memória. Jerônimo Monteiro, ES: Associação Quilombola Sítio dos Crioulos, 2017.

COUZEMENCO, Fernanda. Mesa Quilombola no ES discute titulação e políticas para comunidades. *Século Diário*. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/direitos/mesa-quilombola-no-es-discute-titulacao-e-politicas-publicas-para-comunidades/>. Acesso em: 10 de out. 2024.

MAULIN, Gilfredo Carrasco. *Lugares e tempos em narrativas de uma educação ambiental pós-colonial no Sítio dos Crioulos – Jerônimo Monteiro – E.S*. Vitória: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Educação, 2013.

Sobre as autoras

Thayla Fernandes da Conceição
Professora Substituta em Direito Penal e Criminologia na Universidade do Estado do Rio de Janeiro, doutoranda e mestre em Ciências Jurídicas e Sociais na Universidade Federal Fluminense, pesquisadora, advogada, cientista social e fotógrafa.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Escrita; Obtenção de financiamento; Investigação; Metodologia; Visualização de dados; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Sthéfany Gomes Tiburso
Pesquisadora bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo, Pós-graduada em História e Cultura Afro-brasileira pelo Centro Universitário UniUnica, historiadora, fotógrafa.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Escrita; Obtenção de financiamento; Investigação; Metodologia; Visualização de dados; Escrita – primeira redação, revisão e edição.

Caderno de retorno

Trata-se de seção dedicada a realizar interpretações críticas, por meio de resenhas, de publicações recentes ou clássicas de textos e livros de interesse dentro do tema direitos e movimentos sociais. A seção de resenhas da revista do IPDMS é uma homenagem ao escritor e político martinicano Aimé Césaire que, como poeta da negritude, escreveu Caderno de um retorno ao país natal, poema de resgate da identidade negra e de crítica ao colonialismo.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55917

caderno de retorno

Transformando o Mundo: as lutas do feminismo transnacional nos territórios e contra o neoliberalismo

Transformando el Mundo: las luchas del feminismo transnacional en los territorios y contra el neoliberalismo

Transforming the World: the struggles of transnational feminism in the territories and against neoliberalism

Maria Clara Borges Rodrigues[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Direito, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: brodriguesmariaclara@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0239-9185.

Submetido em 29/10/2024
Aceito em 09/12/2024

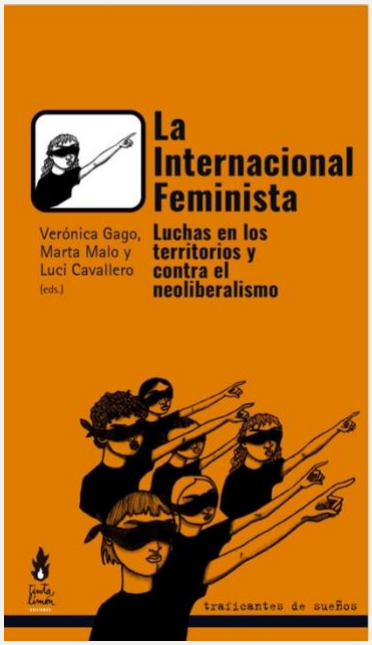
Como citar este trabalho
RODRIGUES, Maria Clara Borges. Transformando o Mundo: as lutas do feminismo transnacional nos territórios e contra o neoliberalismo. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1015-1024, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Transformando o Mundo: as lutas do feminismo transnacional nos territórios e contra o neoliberalismo



GAGO, Verónica; MALO, Marta; CAVALLERO, Luci (eds.). *La internacional feminista*: lucas en los territorios y contra el neoliberalismo. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020

O processo de acumulação capitalista não findou com a apropriação das terras comunais e o fim da caça às bruxas em território europeu, tampouco com a colonização das Américas e África e a escravização de seus povos originários, em especial de africanos. A continuidade e permanência de processos de expropriação, apropriação e opressão são fundamentais para que o capitalismo possa, ainda hoje, exercer sua hegemonia.

Como resposta a esse modelo capitalista patriarcal e colonial, mulheres tem se unido, com maior massividade e radicalidade, e denunciado a relação existente entre a acumulação do capital e a violência, nas suas mais distintas formas, contra as mulheres e corpos feminizados. Nesse sentido, o livro "*La Internacional Feminista: luchas en los territorios y contra el neoliberalismo*" vem como exaltação da potência feminista contra a ofensiva capitalista e sua guerra contra o corpo-território da mulher.

Ainda sem lançamento no Brasil, a edição em comento foi publicada em Madri, no ano de 2020, pela editora Traficante de Sueños. Editado por Marta Malo, Luci Cavallero e a aclamada Verónica Gago, ele conta com a contribuição de diversas pensadoras e militantes feministas. A partir de sete textos, cada uma delas ilustra a luta e organização de mulheres em diferentes países contra a ofensiva neoliberal, que se apresenta, atualmente, em aliança com ideias fascistas e novos fundamentalismos religiosos.

Como consequência do aprofundamento da precarização da vida a partir de dinâmicas mais violentas impostas pelo modelo econômico (cultural e social) vigente, surge um novo movimento feminista. Contando como marco inicial as

greves internacionais de mulheres, lésbicas, trans e travestis que eclodiram em 2017, inaugura-se uma nova forma de entender e de fazer feminismo: um feminismo transnacional. É sobre essa nova faceta do movimento que Verónica Gago e Marta Malo vão tratar no primeiro texto da presente obra.

Com o mesmo título que nomeia o livro, o texto se divide em duas partes: em um primeiro momento vai apresentar o internacionalismo surgido da nova "maré feminista", para assim abordar a transversalidade feminista. Formado de situações concretas, cotidianas e enormes mobilizações, esse novo internacionalismo surgiu desde o "sul", compreensão que abrange não apenas uma localização geográfica, mas um leque de territorialidades invisibilizadas, a exemplo do trabalho doméstico, do trabalho precário, popular e territórios de povos originários.

Isso permitiu que o movimento feminista apresentasse uma projeção de massas que conjuga o encontro de demandas heterogêneas advindas de distintas partes do globo, as quais foram organizadas e coordenadas em assembleias e reuniões que permitiram o estabelecimento de diretrizes e formas de protesto comuns. Trata-se, desse modo, de um método de conexão com o qual se busca "um horizonte comum que não achata as diferenças nem as coloca debaixo do tapete para encaixar tudo num mesmo esquema" (Gago, 2020, p. 295).

Ao internacionalismo une-se a transversalidade das lutas e sensibilidades. A partir da junção das distintas necessidades que se apresentam na vida cotidiana, é possível construir uma solução comum para problemas percebidos, inicialmente, de maneira individual. Assim, partindo de lugares concretos, com um olhar filtrado pela territorialidade dos conflitos, a aproximação e a formação de alianças torna possível o desenvolvimento de um corpo coletivo e a produção de diagnósticos acerca da complexidade capitalista patriarcal e colonial.

Os aspectos expostos conformam um feminismo transnacional traduzido em um verdadeiro método político. Essa forma de fazer política tem desafiado "o plano global das finanças ao traçar o vínculo entre essas violências machistas e a exploração financeira através da dívida privada e o empobrecimento generalizado pelos planos de ajustes" (Gago; Malo, 2020, p. 14). Indo além da análise teórica, atua desde a prática da insubordinação, ultrapassando o mero caráter reivindicatório. É um feminino revolucionário, motivado pelo desejo de mudar o todo.

Desse breve panorama, os próximos textos exemplificam o que é esse novo feminismo a partir dos processos de lutas protagonizados pelas mulheres nas mais diversas searas da reprodução social, demonstrando, a cada caso, a necessidade de

se pensar, e agir, a partir dos distintos contornos resultantes das intersecções de gênero, raça, classe e colonialidade.

Nesse sentido, o texto escrito por Pastora Filigrana, "Las jornaleras marroquiés de la fresa: feminismo antirracista o barbarie" levanta a situação das mulheres imigrantes, trabalhadoras temporárias, nos campos de morangos da região de Huelva, na Espanha, cuja colheita sobrepõe a atuação de distintas estruturas de poder e opressão presentes na sociedade.

Buscando a mão de obra mais barata disponível no mercado, as mulheres pobres e racializadas do sul global, especialmente marroquinas, são as principais recrutadas para a atividade. A partir da junção racismo e machismo, sobre elas recai não apenas a força do contrato de trabalho, mas também de um contrato sexual marital com o objetivo de garantir a ordem. São, diante do poder capitalista patriarcal, vítimas dos mais diversos tipos de violência nesses espaços, entre os quais regimes análogos ao da escravidão e violência sexual.

Apesar dos escândalos acerca da situação, não se verificou uma mobilização contundente das espanholas em rechaço ao que ocorria, evidenciando a distância existente entre a maioria das feministas e as mulheres imigrantes. Para as mulheres ocidentais, e aqui faz-se um adendo para especificar de maneira ainda mais clara: mulheres brancas, de classe média e alta, é mais fácil simpatizar-se com suas semelhantes. Não por outro motivo as ruas da Espanha foram tomadas em 2017 durante o julgamento do estupro coletivo de uma jovem estudante no caso que ficou conhecido por "La Manada", solidariedade que não se verificou no caso em destaque.

A autora demonstra, a partir de seu relato, a necessidade de efetivação de um feminismo que seja anticapitalista e antirracista. Para tanto, o movimento feminista deve organizar-se como um movimento político que nasce da emoção e do corpo, que é potência. Potência essa que organiza as demandas sociais desde as vivências cotidianas e dos espaços populares, e rompe com a fragmentação das mulheres gerada pelo racismo e colonialidade que perpassam o próprio feminismo.

O texto do capítulo 3, "De las finanzas a los cuerpos: ¡Vivas, libras y desendeudadas nos queremos!", Luci Cavallero traz, a partir da experiência de resistência à urbanização compulsiva realizada pelo governo de Buenos Aires na Villa 31 y 31 Bis, um assentamento localizado no centro da capital federal, o modo como as mulheres, a partir das greves internacionais realizadas entre os anos de 2017 e 2019, puderam correlacionar as violências machistas perpetradas pelo

Estado à violência financeira, cuja atuação invade cada vez mais a esfera de reprodução social.

Ilustrando o que Harvey (2019) denomina por acumulação por despossessão, o capital imobiliário, com processos de revitalização de áreas estratégicas das grandes cidades, tem expulsado desses espaços pessoas que vivem aí há um longo tempo. É o que acontece em diversas capitais da América Latina, entre elas Buenos Aires e a Villa 31 y 31 Bis, cujo modelo de integração urbana vem acompanhado da expulsão da população para outras áreas da cidade.

Nesse processo, as assembleias feministas aparecem como um espaço fundamental para a denúncia ao processo de privatização de serviços anteriormente públicos, da titularização de propriedades a partir da dívida (atual forma de controle da população utilizada pelo sistema capitalista, especialmente nos chamados países de terceiro mundo), bem como da concessão de títulos de propriedade pelo governo, a partir de critérios heterossexistas, o que revitimiza e pune famílias e mulheres que não se adequam ao modelo tradicional de família burguesa.

As assembleias funcionam como um espaço que desvela os diferentes trabalhos (de reprodução social e cuidado) comunitários necessários para reprodução da própria vida e, valorizando as distintas formas de labor, cria uma rede que tende a dificultar a construção de hierarquias e divisões sociais por parte do governo em sua tentativa de romper a coletividade da população.

Com isso, o movimento feminista joga luz a espaços invisibilizados: a lógica capitalista, por meio da dívida, extrai valor de economias consideradas improdutivas, como é o caso do trabalho doméstico, convertendo cada momento da reprodução social em um momento de acumulação de valor. A partir de tais discussões, o endividamento das economias domésticas é enfatizado como um assunto de cunho coletivo, e não um problema do âmbito familiar privado a ser resolvido individualmente.

A estratégia internacionalista levada a cabo pelas mulheres argentinas permite conectar a desterritorialização das finanças com os ataques aos territórios e corpos concretos, especialmente o das mulheres, sobre as quais recai uma moralidade que as sobrecarrega e as sacrifica em prol do pagamento das dívidas criadas em decorrência da implementação de políticas neoliberais, estratégia executada pelo FMI e Banco Mundial em países "em desenvolvimento" desde a década de 90.

O quarto texto do livro segue abordando o problema fundiário urbano, dessa vez por meio dos aportes da brasileira Helena Silvestre, uma mulher, afro-indígena, nascida e criada em uma favela e militante do movimento por moradia digna.

Desde uma perspectiva situada, ela busca em "Del punto cero al futuro: luchas por vivenda y apuntes para una gramática feminista de organización" recuperar as histórias de resistência nas favelas, cada qual com suas especificidades.

Em suas palavras, "as lutas em defesa dos territórios sempre levaram em si mesmas a defesa da vida" (Silvestre, 2020, p. 56). Isso porque a terra e os próprios corpos das mulheres sempre foram campos de batalha do capital tratando de transformá-los em mercadoria. As favelas se formaram a partir da expulsão da população pobre e negra de seus territórios de origem, e, assim, no processo de urbanização brasileira, aquela que se apresenta como a cidade oficial oculta quem verdadeiramente a sustenta: os cidadãos de "segunda classe".

Da necessidade de (sobre)viver, na década de 90 houve um crescimento nos conflitos fundiários urbanos no Brasil. Em todos eles as mulheres estiveram presentes. Tendo em vista a realidade do mercado laboral, em que elas compõem a maior porcentagem de pessoas em situação de informalidade, ocupam os piores postos de trabalho, são as maiores afetadas pelo déficit habitacional e, considerando, ainda, os crescentes índices de violência doméstica, é fácil compreender porque as ocupações são compostas majoritariamente por mulheres.

Responsáveis pela organização do espaço na ocupação e alimentação de todos que aí vivem, são as mulheres que conhecem as famílias, suas realidades e que articulam os discursos bradados pelos homens, aqueles que tomam os lugares de liderança e reproduzem, pois, a lógica sexista enraizada na sociedade. Por isso, as mulheres vão "forjar uma nova gramática organizativa onde o trabalho coletivo e a ajuda mútua são critérios mais importantes que o reconhecimento institucional" (Silvestre, 2020, p. 62), e, a partir da construção de redes e modelos de organização não convencionais, produzir respostas desde as necessidades comuns das pessoas.

As ocupações não são a única saída encontrada pelas mulheres para fugir dos ciclos de violências familiares e institucionais. A imigração tem sido um outro caminho de salvação. Por essa razão, Amarela Varela Huerta, em "Apuntes para um feminismo antirracista después de las caravanas de migrantes", realiza um breve panorama acerca do êxodo centro-americano de pessoas. A autora explicou esse deslocamento como um campo de refugiados em movimento, que, por onde passava, enfrentava a xenofobia institucional e o racismo social.

A partir de uma metodologia intitulada como "caminhar perguntando", a autora buscou explicar, por meio do que apreendeu em contato com as caravanas, as motivações para esse grande fluxo migratório, as condições que elas enfrentavam

ao longo do seu percurso e as respostas contra insurgentes dos governos da região a esse movimento (confinamento, militarização e deportação massiva de famílias).

Compreendido como um "exercício de autocuidado coletivo", este êxodo é um acontecimento político que deve ser entendido como uma rebelião, com o qual se ameaça o regime posto; como um movimento social de mulheres pela preservação da vida; e como insurgência, em razão da mudança da gramática das migrações a que levou. Huerta demanda, assim, a aproximação de um feminismo emergente, migrante e antirracista, enfatizando o protagonismo de mulheres e meninas que "se movem para deixar para trás o terror e a miséria", buscando "o direito de viver uma vida vivível" (Huerta, 2020, p. 78).

No sexto texto da obra, "Nuestras luces en la penumbra: potencia feminista y urgências destituyentes", Alondra Carrillo Vidal e Javiera Manzi Araneda escrevem desde as revoltas ocorridas no Chile no ano de 2018, quando as ruas foram tomadas pelo "no + abusos", "no + represión", "no + feminicidios" e diversas outras apropriações que reivindicavam uma vida melhor. A partir de tais atos, chamam atenção a ideia de uma greve geral feminista, em um contexto em que esta tática de luta foi, me valendo dos ensinamentos de Bernard Edelman (2019), legalizada e reduzida aos limites impostos por um direito burguês e capitalista.

Saindo do lugar de vítimas, as mulheres, lésbicas, trans, travestis e pessoas não binárias se colocaram como sujeitas políticas na luta contra a precarização da vida decorrente da violência patriarcal e todas outras formas de violência, inclusive a financeira, com o endividamento da população mais pobre. A partir desse "não" se imagina um outro futuro. A potência feminista reverbera, então, como uma "revolta dentro da revolta" (Vidal; Araneda, 2020, p. 91) que "abriu e segue abrindo cursos ainda inesperados sobre as formas de fazer política e sustentar a vida" (Vidal; Araneda, 2020, p. 92).

Por fim, o último excerto do livro. "Tejiendo caminhos: del paro nacional al Parlamento Plurinacional y Popular de Mujeres y Organizaciones Feministas de Ecuador" foi escrito como forma de refletir, a partir de uma perspectiva feminista, acerca do estágio de mobilização e organização popular no Equador nos anos de 2019 e 2020. Em outubro de 2019 ocorreu uma greve nacional no país que contribuiu para enfatizar a necessidade de um olhar interseccional acerca dos problemas que se apresentam nas sociedades "quebradas" (Gallardo, 20219) da América Latina.

Essa greve não poderia ter ocorrido sem o trabalho de cuidado realizado pelas mulheres e, nem mesmo, sem sua atuação na linha de frente dos embates.

Trazendo ao longo do texto trechos da canção "Que viva la resistência caraju" entonada por mulheres indígenas nos levantes de outubro, as autoras explicitam como as mulheres atuaram de modo a se retirarem da esfera de reprodução a qual foram relegadas para o protagonismo das ações contra o Estado Neoliberal. Rompendo o silêncio, deixam o lugar de vítimas, da mesma maneira como falaram Vidal e Araneda, enfatizando a necessidade de construir, frente a realidade equatoriana, um movimento plurinacional, popular, antirracista, antipatriarcal e anticapitalista de combate à exploração dos territórios comuns, empobrecimento, violência.

As autoras terminam seus apontamentos, e o livro, com uma citação bastante pertinente de Verónica Gago, com a qual ressalta uma necessidade que perpassa todos os textos: a urgência de um olhar interseccional entre as violências de classe, raça, gênero e colonialidade. As lutas das mulheres, da população "de segunda classe", do povo que é explorado, marginalizado e expulso de suas casas e territórios devem ser pensadas conjuntamente, pois estão vinculadas umas às outras. É para o que todas as autoras chamam a atenção em "La internacional feminista".

Esse novo feminismo, apresentado ao longo dessas páginas, revela o que é verdadeira potência feminista e como deve ser um feminismo transformador. Um feminismo transnacional que pensa a intersecção das estruturas de poder e fatores de opressão que se expressam de maneiras próprias no dia a dia das pessoas ao redor do mundo, "uma força coordenada de desestabilização global cuja potência está arraigada e emerge de maneira notável no Sul" (Gago, 2020, p. 284). Um feminismo com a capacidade de fazer, criar, afetar a realidade posta, que retira as mulheres de sua condição de vítima e sua atuação de um lugar de ingenuidade, conectando distintas lutas e denunciando as diversas violências capitalistas em prol de um desejo comum: o desejo de transformar tudo (Gago, 2020).

Referências

EDELMAN, Bernard. *A legalização da classe operária*. 1. ed. São Paulo: Editoria Boitempo, 2019.

FEDERICI, Silvia. *Calibã e a Bruxa*: Mulheres, corpo e acumulação primitiva. São Paulo: Editora Elefante, 2017.

FEDERICI, Silvia. *Mulheres e caça às bruxas*: da Idade Média aos dias atuais. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

GAGO, Verónica. *A potência feminista, ou o desejo de transformar tudo*. 1. ed. São Paulo: Elefante, 2020.

GAGO, Verónica; MALO, Marta. La Internacional Feminista: luchas en los territorios y contra el neoliberalismo. In: GAGO, Verónica; MALO, Marta; CAVALLERO, Luci (eds.). *La internacional feminista*: lucas en los territorios y contra el neoliberalismo. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

GAGO, Verónica; MALO, Marta; CAVALLERO, Luci (eds.). *La internacional feminista*: lucas en los territorios y contra el neoliberalismo. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

GALLARDO, Helio. *Direitos Humanos como movimento social*. Para uma compreensão popular da luta por direitos humanos. Rio de Janeiro: Faculdade Nacional de Direito, 2019.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HUERTA, Amarela Varela. Apuntes para um feminismo antirracista después de las caravanas de migrantes. In: GAGO, Verónica; MALO, Marta; CAVALLERO, Luci (eds.). *La internacional feminista*: lucas en los territorios y contra el neoliberalismo. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

SILVESTRE, Helena. Del punto cero al futuro: luchas por vivienda y apuntes para una gramática feminista de organización. In: GAGO, Verónica; MALO, Marta; CAVALLERO, Luci (eds.). *La internacional feminista*: lucas en los territorios y contra el neoliberalismo. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

VIDAL, Alondra Carrillo; ARANEDA, Javiera Manzi. Nuestras luces en la penumbra: potencia feminista y urgências destituyentes. In: GAGO, Verónica; MALO, Marta; CAVALLERO, Luci (eds.). *La internacional feminista*: lucas en los territorios y contra el neoliberalismo. 1. ed. Madrid: Traficantes de Sueños, 2020.

Sobre a autora

Maria Clara Borges Rodrigues
Mestranda em Direito pelo PPGD/UFRJ. Bacharela em Direito pela Universidade Federal de Lavras (UFLA). Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela Puc Minas. Pesquisadora do Laboratório INPODDERALES/UFRJ.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.55919

caderno de retorno

Massacres no campo e a responsabilidade do Sistema de Justiça Criminal em terras de conflito

Masacres en el campo y la responsabilidad de la Justicia Criminal en tierras de conflicto

Massacres in the countryside and the responsibility of the Criminal Justice System in lands of conflict

Carol Matias Brasileiro[1]
[1] Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: carolmbrasileiro@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1838-9467.

Submetido em 30/10/2024
Aceito em 19/12/2024

Como citar este trabalho
BRASILEIRO, Carol Matias. Massacres no campo e a responsabilidade do Sistema de Justiça Criminal em terras de conflito. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1025-1031, jan./jun. 2025.

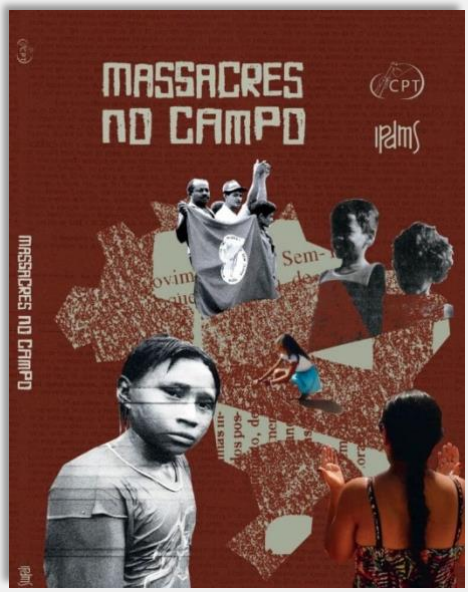
InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Massacres no campo e a responsabilidade do Sistema de Justiça Criminal em terras de conflito

SOUZA, Maria José Andrade de; DIEHL, Diego Augusto; MARTINS, Carla Benitez; GÓES JÚNIOR, José Humberto (orgs.). *Massacres no campo*. Goiânia: CPT; IPDMS, 2024.



A pesquisa nacional "Massacres no Campo na Nova República", da qual esta resenhista fez parte e cujo relatório acaba de ser publicado, é resultado de parceria entre o Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). O projeto foi iniciado em 2020 e concluído em 2024 e contou com 31 pesquisadores de 11 universidades federais brasileiras, das áreas de Direito, História, Ciência Política, Sociologia, Ciências Ambientais, dentre outras.

O IPDMS é associação de professores e estudantes, advogados populares e militantes que busca construir compreensão do Direito e do Estado pela perspectiva de movimentos populares e suas lutas sociais. Partindo da concepção de pesquisa militante[1], o objetivo da iniciativa foi "denunciar o alto índice de impunidade[2] que o Sistema de Justiça brasileiro garante aos mandantes e

1 De acordo com Jonathan Jaumont e Renata Varella (2016), por pesquisa militante compreende-se as contribuições práticas, teóricas e metodológicas da tradição latino-americana de pesquisadores, militantes, intelectuais, movimentos sociais e organizações populares envolvidas na luta por dignidade de seus povos. Essa perspectiva reconhece a ausência de neutralidade do conhecimento científico diante das relações de poder e estruturas socioeconômicas hegemônicas, podendo legitimar instrumentos de exploração e opressão para manter desigualdades ou fortalecer processos de transformação social. Aliada do pensamento crítico, a pesquisa militante na América Latina constitui-se como uma práxis transformadora.

2 Embora a pesquisa seja crítica ao punitivismo penal, a identificação de uma impunidade estrutural no julgamento de crimes cometidos por membros das classes dominantes e por agentes de segurança pública contra trabalhadores rurais e militantes sociais revela também a responsabilidade do Estado e do Sistema de Justiça Criminal pela violência no campo. Assim, a

executores de assassinatos de trabalhadoras e trabalhadores envolvidos na luta pela terra no país" (Souza; Diehl; Martins; Góes Júnior, 2024, p. 15). Essa foi a primeira vez que uma pesquisa dessa magnitude foi desenvolvida no Brasil para tratar do tema, direcionando suas análises críticas à omissão do Sistema de Justiça diante da manutenção da violência no campo.

Desde 1985, a CPT registra documentalmente os casos de conflitos agrários envolvendo trabalhadores e trabalhadoras rurais, realizando a mais proeminente denúncia sobre a violência no campo a nível nacional. Além disso, a CPT assessora movimentos camponeses e é engajada nas pautas de combate ao trabalho escravo contemporâneo e de defesa dos biomas brasileiros. Esse extenso acervo documental é sistematizado pelo Centro de Documentação Dom Tomás Balduíno (CEDOC/CPT), cujo conteúdo relativo aos massacres no campo foi disponibilizado à equipe do IPDMS como corpus inicial para análise da atuação do Sistema de Justiça nesses casos.

Embora o crime de massacre ou chacina não seja tipificado pela legislação nacional, a pesquisa adotou a conceituação defendida pela CPT e formulada pelo antropólogo e estudioso da Amazônia Alfredo Wagner Berno de Almeida, que se refere às "situações de conflitos agrários em que se registram pelo menos três assassinatos numa mesma ocorrência, ou seja, num só local e numa mesma data" (Almeida, 1997, p. 20).

Trata-se, segundo o autor, de um "rito de passagem para o genocídio", que assume como objetivo o extermínio de modos de vida resistentes à sociabilidade capitalista e de militantes sociais sem-terra. Assim, a coerção e a violência perpetrada por latifundiários, grileiros e mineradoras, com a execução de pistoleiros, milícias e as próprias corporações de polícias militar e civil, têm como objetivo converter as terras, especialmente as do Cerrado e da Amazônia, em mercadoria voltada para o complexo agroindustrial.

O tema da violência no campo para a expansão do mercado de terras remonta o debate marxista sobre a acumulação primitiva em sua forma permanente. Segundo Karl Marx, no capítulo 24 do livro I d'O Capital, tratando do caso clássico inglês, para que o modo de produção capitalista possa se desenvolver, é necessário que haja, de um lado, uma massa de indivíduos despossuídos, trabalhadores que sejam duplamente livres - ou seja, livres dos meios de produção e livres para vender sua força de trabalho - e, de outro lado, um grupo de proprietários de dinheiro, meios

pesquisa assume a perspectiva dos movimentos sociais de luta pela terra em leitura política do Direito e do processo judicial.

de produção e meios de subsistência, que esteja disposto a comprar força de trabalho para gerar mais-valor. A acumulação primitiva é o violento processo de formação dessas duas classes sociais. Com isso, a expropriação das terras dos camponeses é fundamental para o desenrolar dessa disputa (Marx, 2023, p. 785-792).

A temática da acumulação primitiva seria posteriormente retomada por autores como Rosa Luxemburgo, Silvia Federici e David Harvey, dentre outros, que percebem ser este fenômeno permanente na história capitalista, utilizado para a expansão geográfica e temporal do capital, a criação de novos mercados ou, ainda, a diversificação das formas de extração de mais-valia. Não se pretende aqui aprofundar nessas concepções teóricas. No entanto, ressalta-se como a violência é elemento central na formação de uma nova parcela proletária em determinado território, que esteja despossuída dos meios naturais de sobrevivência e se subordine às classes dominantes, como é o caso da expulsão de posseiros, indígenas e ribeirinhos de suas terras, a criminalização dos movimentos de luta por reforma agrária e os massacres em si.

O acesso ao acervo do CEDOC possibilitou a compreensão da conjuntura dos 50 casos de massacres no campo ocorridos entre 1985 e 2019, ciclo político compreendido desde o governo Sarney até a eleição de Bolsonaro. Todos os documentos relativos aos 50 casos foram lidos, debatidos e analisados pelos pesquisadores. O primeiro dado relevante para os rumos da pesquisa é a concentração de 41 dos 50 casos (ou 82% do total) nos estados que integram a Amazônia Legal, o que levou ao foco de análise desse território. Desses, 29 massacres (58%) ocorreram no estado do Pará, sendo a maioria no sul e sudeste do estado, e outros 7 (ou 14%) no estado de Rondônia. Como visto, a territorialidade dos massacres acompanha a expansão da fronteira agrícola em região conhecida como Arco do Desmatamento, ou Arco do Fogo, que reúne 75% dos desmatamentos e incêndios sobre toda floresta amazônica, e onde foram implementados projetos de colonização da Ditadura Empresarial-Militar nos anos de 1970 (Souza; Diehl; Martins; Góes Júnior, 2024, p. 38-41).

Após essa leitura conjuntural, elegeu-se o Massacre de Eldorado dos Carajás como paradigmático para a pesquisa, por se tratar do maior e mais conhecido massacre já registrado. Em 17 de abril de 1996, na "curva do S" da rodovia PA-150, sob a ordem do governador Almir Gabriel e o comando do coronel Mário Colares Pantoja, a Polícia Militar do Pará encurralou trabalhadores e trabalhadoras rurais sem-terra que marchavam em direção à Belém para reivindicar reforma agrária, deixando 19 mortos, além de 2 mortos após atendimento hospitalar, 44 feridos à bala e dezenas de desaparecidos, entre eles, crianças. A equipe de pesquisa

produziu uma linha do tempo e um sociograma, com o objetivo de compreender a evolução do conflito e a relação entre os agentes nele envolvidos, entre fazendeiros, políticos, atores judiciais, militantes e religiosos. O caso de Eldorado dos Carajás destaca-se também pela farsa do julgamento da ação criminal, que passou por oito juízes, sendo que vários pediram afastamento ou se consideraram impedidos, teve indeferido o pedido de produção de provas periciais e anulado o primeiro julgamento do Tribunal do Júri.

Além de Eldorado dos Carajás, a pesquisa selecionou outros cinco casos emblemáticos de massacres no campo, para a análise de seus processos penais, dos agentes envolvidos, das relações geopolíticas e da atuação do Sistema de Justiça para compreender como reiteradamente acontece a desresponsabilização de mandantes e executores de homicídios dolosos e qualificados, normalmente em concurso penal com os crimes de tortura, associação criminosa e fraude processual. Foram analisados os seguintes casos: o Massacre de Viseu-Ourém, ou Guerrilha de Guamá, no Pará, de 1985; o Massacre do Castanhal Ubá, no Pará, em 1985; o Massacre de Corumbiara, em Rondônia, em 1995; o Massacre de Felisburgo, em Minas Gerais, em 2004; e o Massacre de Pau D'Arco, também no Pará, em 2017.

Desse enorme esforço de procura, digitalização e análise documental dos inúmeros volumes dos processos judiciais, os resultados apresentam 7 características da atuação do Sistema de Justiça criminal brasileiro que se repetem durante a apuração de todos os casos: "parcialidade, seletividade, corporativismo, ritualismo, morosidade, precariedade e desconsideração às vítimas" (Souza; Diehl; Martins; Goés Júnior, 2024, p. 72).

Quer dizer, as autoridades públicas são parciais e conduzem "inquéritos policiais e processos criminais para determinados resultados que são alheios à verdade dos fatos". O Sistema de Justiça é seletivo quanto aos grupos que identifica como criminosos para exercer seu controle social punitivo. As autoridades públicas protegem os sujeitos que "integram uma mesma instituição, uma mesma categoria, um mesmo grupo político, econômico", social ou corporação. Os ritos burocráticos são adotados de forma ineficiente para apurar as responsabilidades pelos crimes, interditando a promoção de medidas "igualmente abarcadas pela lei e que não violam direitos e garantias fundamentais dos réus". Como decorrência das demais características, o trâmite das ações é demasiadamente moroso, chegando ao ponto de prescreverem os crimes cometidos. A investigação é precária, as diligências e provas necessárias à apuração não são requeridas ou são mal-feitas. Por fim, o dano provocado é desconsiderado e o processo se torna palco para a criminalização das vítimas, na procura por um passado escuso e na deslegitimação

da atuação do movimento social (Souza; Diehl; Martins; Goés Junior, 2024, p. 72-73).

Em síntese, escancarou-se como o julgamento dessas ações penais relativas a massacres no campo estão repletos de nulidades e suspeições, destacando-se "a representação de classe do Judiciário e a inabilidade dos procedimentos institucionais para lidar com casos em que os réus são autoridades públicas e oligarcas" e as vítimas são pessoas pobres, trabalhadoras e militantes sociais (Souza; Diehl; Martins; Goés Júnior, 2024, p. 110). Por vezes, quando não se consegue federalizar as investigações, elas ficam sob responsabilidade da própria corporação policial local que executou os crimes. Outro elemento comum entre os casos é a continuidade da violência no decorrer do julgamento, quando testemunhas e militantes são ameaçados, presos e mortos.

A pesquisa "Massacres no Campo na Nova República" disponibiliza aos movimentos sociais ferramentas táticas para a lida com a institucionalidade, ao analisar em que termos se dá a aliança entre Estado brasileiro e latifúndio, descrevendo concretamente as ações e omissões de autoridades que levam à impunidade dos mandantes e executores de massacres. Os resultados abrem margem para se cobrar a responsabilidade estatal pela violência no campo e revelam a banalização da violação de direitos humanos de trabalhadores e trabalhadoras praticada pelos poderes oligárquicos que dominam a coisa pública, ampliando o debate político, acadêmico e social sobre a urgência histórica de democratização do acesso à terra.

Referências

ALMEIDA, Alfredo Wagner Berno de. Rituais de passagem entre a chacina e o genocídio: conflitos sociais na Amazônia. *In*: ANDRADE, Maristela de Paula. *Chacinas e massacres no campo*. v. 4. São Luís: UFMA, 1997, p. 19-48.

JAUMONT, Jonathan; VARELLA, Renata Versiani Scott. A pesquisa militante na América Latina: trajetória, caminhos e possibilidades. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 13, p. 414-464, 2016. Disponível em: https://www.redalyc.org/pdf/3509/350944882015.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política. Livro I: o processo de produção do capital. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2023.

SOUZA, Maria José Andrade de; DIEHL, Diego Augusto; MARTINS, Carla Benitez; GÓES JÚNIOR, José Humberto (orgs). *Massacres no campo*. Goiânia: CPT; IPDMS, 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1CEOeNtv8LLb7xxcUFHUYU3iinqjgL2EV/view.

Sobre a autora

Carol Matias Brasileiro
Doutoranda (2027) e mestre (2022) em Direito na área de estudos Direito do Trabalho e Crítica pela UFMG. Especialista em Direito do Trabalho e Previdenciário pela PUC Minas (2020). Bacharel em Direito com estudos complementares em Ciências Sociais pela UFMG (2018). Extensionista do Projeto Caminhos do Trabalho Brasil da Fundacentro-MTE. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), do Grupo de Pesquisa Trabalho e Resistências (UFMG) e do Grupo de Pesquisa Trabalho e Capital (GPTC-USP). Advogada trabalhista.

Práxis de Libertação

Trata-se de seção dedicada a visibilizar textos e documentos produzidos por organizações populares ou movimentos sociais, veiculando produções intelectuais próprias que não podem ser ofuscadas pelo saber formal. Estão publicados nesta seção documentos selecionados pela comissão organizadora do dossiê “Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade”. A seção de textos e documentos dos movimentos sociais da revista do IPDMS é uma homenagem ao filósofo argentino-mexicano Enrique Dussel, um dentre tantos intelectuais e militantes comprometidos com uma práxis de libertação dos povos.

DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.57164

Práxis de libertação do dossiê “Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade”

Praxis de liberación del dossier “Poder Judicial y conflictos territoriales en el campo y en la ciudad”

Liberation praxis of the dossier “Judiciary and land conflicts in the countryside and city”

Mariana Trotta Dallalana Quintans[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Erika Macedo Moreira[2]
[2] Universidade Federal de Goiás, Cidade de Goiás, Goiás, Brasil. E-mail: erikamacedomoreira@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-4500-0923.

Hugo Belarmino de Morais[3]
[3] Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba, Brasil. E-mail: hugobelmorais@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-2733-5412.

Submetido em 28/03/2025
Aceito em 28/03/2025

Como citar este trabalho
QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; MOREIRA, Érika Macedo; MORAIS, Hugo Belarmino de. Práxis de libertação do dossiê “Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade". *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1035-1500, jan./jun. 2025.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Práxis de libertação do dossiê "Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade"

Para a seção Práxis da Libertação do dossiê "Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade", optamos por dedicar este espaço a documentos da práxis jurídica dos movimentos sociais, de advogados e advogadas populares, defensores públicos e assessorias jurídicas populares universitárias nas lutas por terra, território e moradia adequada no período recente da história do país.

Tem-se, assim, o objetivo de socializar documentos, argumentos jurídicos e táticas processuais que possam contribuir com advogados e advogadas populares, assim como aos movimentos sociais das diversas regiões do país que lutam pelo direito à terra, moradia, contra a criminalização e a violação de direitos humanos.

Os documentos aqui compartilhados são da Campanha Despejo Zero; da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (DPE/SP); do Supremo Tribunal Federal (STF); dos Núcleos de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUPs) Luiza Mahin e Josiane Evangelista; do EKOA - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental; da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB); da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH); do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO); e do Armazém Memória.

Nas próximas páginas, a leitora e o leitor poderão encontrar os seguintes documentos:

1 Petição dos *amici curiae* da Campanha Despejo Zero para incidência na quarta tutela cautelar da ADPF 828

2 Decisão referendada da 4ª tutela provisória incidental na ADPF 828 (STF, nov. 2022)

3 Reclamação 57.538: incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada da comunidade do Banhado/São Paulo (DPE/SP)

4 Reclamação 70.727: incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada na Comunidade Vargem Grande/São Paulo (DPE/SP)

5 Decisão na Reclamação 76.745/São Paulo (STF, fev. 2025)

6 Incidência jurídica contra a remoção forçada da Aldeia Marakana: petição para encaminhamento de caso para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 (NAJUP Luiza Mahin)

7 Mobilização jurídica contra a remoção forçada nas cidades: petição para encaminhamento da reintegração de posse da ocupação do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 (NAJUP Luiza Mahin)

8 Cartilha da Resolução nº 510 do CNJ (NAJUP Luiza Mahin)

9 Modelo do Relatório da visita técnica da Comissão de Soluções de Conflitos (TJGO)

10 Como o movimento indígena "educou" o Poder Judiciário (Armazém Memória)

11 Incidência jurídica da APIB nas audiências de conciliação das ADIs 7582, 7583, 7586, ADC 87 e ADO 86 (Marco Temporal)

12 Mapeamento de projetos de lei relacionados ao "Invasão Zero" na Câmara dos Deputados (2023-2024) (NAJUP Luiza Mahin)

13 Relatório – Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO) (NAJUP Josiane Evangelista)

14 Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde (EKOA)

15 Sentença do Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil, de 14 nov. 2024 (Corte IDH)

16 Sentença do Caso da Silva e outros vs. Brasil, de 27 nov. 2024 (Corte IDH)

Sobre a Comissão Organizadora

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Erika Macedo Moreira
Professora Associada do curso de Direito e Coordenadora do Observatório Fundiário Goiano (OFUNGO) da Universidade Federal de Goiás (UFG/ Câmpus Goiás), Pós Doutora em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF). Fundadora do Instituto de Pesquisa Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desigualdades Sociais (PPGD/UFJ) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD/UFF).

Hugo Belarmino de Morais
Professor Adjunto do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas – Universidade Federal da Paraíba. Doutor em Ciências Jurídicas e Sociais – Universidade Federal Fluminense. Coordenador do Projeto de Pesquisa e Extensão OBUNTU – Observatório Interdisciplinar e Assessoria em Conflitos Territoriais. Líder do Grupo de Pesquisa CNPQ/UFPB “Direitos humanos, decolonialidades e movimentos”. Membro do Observatório Fundiário Fluminense (OBFF – UFF). Assessor jurídico e advogado popular.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DA ADPF 828, LUIS ROBERTO BARROSO.

O PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL, autor da ação, e também os *amici curiae* MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO – MTST, PARTIDO DOS TRABALHADORES, CENTRO POPULAR DE DIREITOS HUMANOS, NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA POPULAR LUIZA MAHIN (NAJUP/FND/UFRJ), CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS – CDES, CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA (CEDH/PB), TERRA DE DIREITOS, CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS, TRANSFORMA MINISTÉRIO PÚBLICO, ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA, ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA A DEMOCRACIA, ACESSO CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS, todos já qualificados e neste ato por seus respectivos advogados/as, vêm diante de Vossa Excelência expor e requerer o que segue.

O partido autor e os *amici curie* renovam o pedido de cautelar e a determinação de medidas judiciais, com a ordem de observância estrita da lei e de normativos e recomendações gerais, como forma de não permitir o aumento da violência ou a potencialização de conflitos no campo e nas cidades.

O vencimento da proteção cautelar prorrogada, prevista para dia 31 de outubro de 2022, acontece em um momento de ampla ameaça de violência e da ocorrência de conflitos, com riscos iminentes à vida e à saúde das pessoas.

Além do agravamento intenso e profundo na piora das condições sociais e econômicas do país e em especial das pessoas, famílias e comunidades alcançadas pela decisão, ainda são fortes o risco e o perigo da Covid-19 à saúde e à vida dos hipervulneráveis.

A possibilidade potencial e real, como se verá das razões da petição, de grave violência no campo e nas cidades, especialmente em face de eventuais ordens de reintegração sem a observância da lei civil, da lei processual e de recomendações de órgãos nacionais e internacionais, renovam, com amplitude, o *periculum in mora* e o *fumus boni iuris* presentes na inicial da ADPF e constatados nas decisões cautelares exaradas.

A. DAS DECISÕES CAUTELARES ANTERIORES – CONTINUIDADE DAS CONDIÇÕES DE FATO E DA CRISE SANITÁRIA E SOCIOECONÔMICA

Desde o início do trâmite da ação a grande maioria dos Ministros e Ministras do Supremo Tribunal Federal tem constatada a hipervulnerabilidade de centenas de milhares de pessoas que, em razão da pandemia da Covid-19 e em face de seus efeitos devastadores, ficaram sem moradia adequada e na iminência de serem despejados ou removidos dos precários lugares onde vivem (ou sobrevivem).

Além do reconhecimento de condição de hipervulnerabilidade, outros aspectos importantes e que igualmente motivaram a proteção jurídica da decisão conforme constam dos votos proferidos nos referendos das decisões

liminares foram o direito à moradia, os sérios e irreversíveis riscos à vida e saúde da população.

Na decisão de 29 de junho de 2022, que concedeu prazo de vigência da proteção social de vedação aos despejos, reintegrações de posse e desocupações forçadas até 31 de outubro, S.Excia, o Min. Relator fundou a cautelar no fato de que (1) há a continuidade do quadro pandêmico, constatando que os "dados epidemiológicos" indicam "que o vírus da Covid-19 ainda é responsável por um registro muito maior de mortes do que outros vírus respiratórios. O quadro continua de mortes, de contaminações em número alto e de um agravamento cruel da crise econômica" (aumento da forme, queda da renda das famílias, aumentos da pobreza, mudança no perfil das ocupações, que passou a ser "de famílias inteiras nessa situação, com mulheres, crianças e idosos"; (2) de que houve "aumento expressivo do flagelo social"; (3) que a medida cautelar, ainda que se justificando por conta da crise sanitária, que "é preciso considerar que a retomada das desocupações atinge parcela particularmente vulnerável da população e, por isso, é preciso especial cautela". Concluiu o STF, por conseguinte, que diante do quadro social, econômico e de saúde "os fundamentos que justificaram a concessão da medida cautelar seguem presentes e justificam a prorrogação da suspensão por mais um período".

As pessoas que eram hipervulneráveis hoje encontram-se cada vez mais em situação de completo e constitucionalmente insustentável desamparo e com a suas condições absolutamente agravadas e sem perspectivas de melhora em curto espaço.

É essencial a manutenção da preservação dos direitos e valores básicos firmados pelas decisões cautelares anteriores porque (1) continuam altos os números de contágios e de mortes por COVID-19 no país[1], (2) continuam gravíssimas as condições econômicas e sociais, já anotadas em manifestações anteriores e degradadas pela persistência da profunda crise econômica que se instaurou no país e

[1] https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2022/10/5043438-covid-19-taxa-de-transmissao-da-doenca-aumenta-e-chega-a-098.html e https://www.correiobraziliense.com.br/cidades-df/2022/10/5043438-covid-19-taxa-de-transmissao-da-doenca-aumenta-e-chega-a-098.html

(3) há casos graves de violência no campo e na cidade e a potencialidade de aumento exponencial deste quadro.

B. DO TEMPO NECESSÁRIO À CONTINUIDADE DA PROTEÇÃO DA MORADIA, DA VIDA E DA SAÚDE DAS PESSOAS HIPERVULNERÁVEIS A CONTINUIDADE DO QUADRO PANDÊMICO

As decisões liminares concedidas pelo STF têm sido proferidas por prazos sucessivos de alguns meses, num entendimento de temporariedade e de sazonalidade das condições impostas pela pandemia à uma parcela dos hipervulneráveis no país, os quase 1 milhão de brasileiros e brasileiras protegidos diretamente pelas decisões.

Assim, a primeira decisão (em 03/06/2021) perdurou até dezembro de 2021, a segunda (de 1/12/2021) até 30 de junho de 2022 e a terceira (29/06/2022) até 31 de outubro de 2022.

O decorrer do tempo e a expectativa de melhora das condições sanitárias e econômicas (principais elementos que fundam as decisões), contudo, restaram frustrados. Não se verifica que tenham sido alteradas para melhor e substancialmente as condições de fato (condições de saúde, de risco à saúde e econômicas) das centenas de milhares dos hipervulneráveis. E não se vislumbra que até o próximo dia 31 de outubro as mesmas condições vislumbradas nas apreciações liminares anteriores tenham desaparecido ou, sequer, tenham sido amenizadas.

A crise sanitária multifacetada faz persistir no país um panorama de grande presença da Covid-19 e, dado as ausências e omissões do Governo Federal, largamente denunciadas nesta ação e outras e também internacionalmente, do desmonte das estruturas de combate, e da mencionada proporcional baixa cobertura vacinal, é gravemente preocupante o quadro, que deve ser de continuidade indefinida do quadro e, até, de piora.

Os marcadores sociais e as desigualdades que conformam a realidade brasileira, como raça, classe social, gênero, região do Brasil, e, em especial,

a territorialidade dentro das cidades e/ou zonas rurais, impactam diretamente o acesso aos serviços de saúde, ao saneamento, ao emprego formal, transporte, dentre outros. Estudos têm demonstrado que as populações pobres são as mais afetadas pela pandemia e que a população negra foi a que mais se contaminou e apresentou maior índice de mortes[2][3]. **Os grupos com piores indicadores de adoecimento, mortalidade e cobertura vacinal da COVID-19 estão, portanto, localizados racial e territorialmente.**

A pandemia não acabou.

Com exceção do lamentável e altíssimo número de vidas ceifadas (mais de 690 mil mortes) o quadro fático e jurídico do aspecto sanitário da pandemia, desde a propositura da ação, continua o mesmo. Apesar de uma constatada diminuição das mortes desde o pedido inicial (no mês de abril de 2021 houve 82.266 mortes e em junho de 2021, o Brasil registrava o assustador número de quase 56 mil mortos, ou quase 2 mil mortos por dia, isso sem levar em conta a alta subnotificação de casos) o país registrou em de 19 de setembro a 19 de outubro 2.067 mortos, com média diária de 69 mortos por dia. Houve no período 181.099 novos contaminados, numa média de 6.037 novos casos por dia.

O país vive a normalização de mortes e de contaminações, uma vez que, como se verifica, tem havido ainda um número alto de ocorrências, mesmo depois de 2 anos de pandemia. Então, seja pelos números de casos diários e de mortes, seja pela constatação da "covid longa", eis que mais da metade das pessoas diagnosticadas com Covid-19 apresentam sequelas que podem perdurar por mais de um ano, as condições sanitárias impostas pela doença ainda pressionam todo o sistema de saúde e de assistência social. E também pressiona todo o sistema produtivo e do trabalho no país.

Levando em conta, portanto, que a pandemia não se resume às mortes e às contaminações, e afetou não apenas os aspectos de saúde e da vida digna

---

[2] Relatório da OXFAM Brasil de título "O vírus da desigualdade: Unindo um mundo dilacerado pelo corona vírus por meio de uma economia justa, igualitária e sustentável." Disponível em: https://www.oxfam.org.br/justica-social-e-economica/forum-economico-de-davos/o-virus-da-desigualdade/. Acesso em 11 mar. 2022.

[3] G1. Pretos têm 62% mais chance de morrer por Covid-19 em São Paulo do que brancos, por Observatório Covid-19. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2020/04/28/pretos-tem-62percent-mais-chance-de-morrer-por-covid-19-em-sao-paulo-do-que-brancos.ghtml?fbclid=IwAR1KplPJ96_HBjNR5clNQhnevi_aObjvTseZ3fgTQQQVcT9L0Pks1yoLbF8 Acesso em 11 mar. 2022.

das pessoas, mas afetou com força, de modo profundo e prolongado a sociedade em seus mais diversos pontos, especialmente o da economia e das relações de trabalho, como é constatado pelas alegações reiteradas e pelas decisões adotadas pelo STF, o quadro, em verdade, vem se agravando a cada dia. E uma situação que, num otimismo frustrado, se esperava estar amenizado ou terminado este ano, constata-se que a pandemia e seus efeitos, a solução da fome extremada, a pobreza, o desemprego, os impactos no SUS e na vida das pessoas das cidades e no campo, ainda deve prolongar-se, ao menos até o próximo ano.

Do entendimento de que os efeitos da pandemia são amplíssimos e da consequente necessidade de proteção social, ganha relevância o voto do Exmo. Min. Ricardo Lewandowski, desde seu primeiro voto na presente ADPF, mas também em outras ações de controle no Tribunal, a manifestação favorável a um dos pedidos da ação, o de que a situação de fato e de direito exige a concessão de uma decisão liminar em todo o período em que perdurarem os efeitos da pandemia:

> "*Penso, contudo, com a devida vênia do eminente relator, que é mais prudente que tal prorrogação perdure enquanto estiverem em curso os efeitos da pandemia, tal como decidiu esta Corte na ADI 6.625 MC-Ref, de minha relatoria*:" (grifamos)

O mesmo entendimento foi exposto pelo Exmo. Min. Edson Fachin, que acompanhou a divergência e concedia a liminar até que cessados os efeitos da pandemia. E esse têm sido os votos e as deliberações plenárias do STF, como é o caso da mencionada ADI 6625.

O STF, na ADI 6625, no desenvolvimento do importante papel de moderador constitucional que tem assumido neste período, de que é "surpreendente a persistência e letalidade da doença" e "a pandemia, longe de ter arrefecido o seu ímpeto, na verdade dá mostras de encontrar-se em franco recrudescimento, aparentando estar progredindo, inclusive em razão do surgimento de novas cepas do vírus, possivelmente mais contagiosas" (ADI 6625, rel. Min. Ricardo Lewandowski).

A continuidade assoladora da existência da pandemia foi a causa determinante do restabelecimento da vigência de parte da Lei n.º 13.979, e do

Decreto 6, de 2020, eis que, como constatado, "segundo demonstram as evidências empíricas, ainda está longe de materializar-se [a superação da pandemia]. Pelo contrário, a insidiosa moléstia causada pelo novo coronavírus segue infectando e matando pessoas, em ritmo acelerado, especialmente as mais idosas, acometidas por comorbidades ou fisicamente debilitadas".

Esse quadro pandêmico devastador referido, e que permitiu a concessão de liminar na ADI 6625, permanece existente e a pandemia e seus efeitos sociais e econômicos parecem não ter data para terminar ou arrefecer.

As mencionadas características e efeitos da pandemia no país sugerem, então, que a adoção de decisão mais perene traria maior segurança jurídica nas relações abarcadas pela liminar e, menos sazonal, traria solução mais segura e definitiva para os problema.

Uma decisão que aguardasse o término do processo de instauração de um novo governo (seja qual for o candidato que eleito em 30 de outubro, se instaurará um novo período, como novos atores e novos desafios), estendendo a proteção humanitária até, ao menos, abril de 2023, é medida que viria em favor da paz social, evitando-se a instabilidade nas cidades e no campo, coibiria atos de violência e, continuando a proteger os hipervulneráveis, resguardaria que o eventual cumprimento de decisões de reintegração e de imissão na posse, de despejos e desocupações pudessem ser cumpridas em momento menos conturbado da vida nacional. A manutenção da proteção cautelar ainda por um período permitiria, outrossim, que medidas e condições judiciais e de fato para a retirada de quase 1 milhões de pessoas dos lugares onde vivem e/ou trabalham, pudessem ser precedidas de um acompanhamento e de mediação a tentar evitar abusos, violência, conflitos e ilegalidades.

C. A REITERAÇÃO DOS ARGUMENTOS E FUNDAMENTOS DAS PETIÇÕES ANTERIORES

Reitera-se, integralmente, como fundamentos de pedir, todos os argumentos, os fundamentos, os documentos juntados nas anteriores ocasiões de pedido de renovação de medida cautelar.

D. A RENITENTE PIORA DAS CONDIÇÕES SOCIOECONÔMICAS – AGRAVAMENTO DA CRISE

Conforme estudo elaborado pela Liderança do PSOL na Câmara (íntegra anexada), "o Brasil passa por um processo longo e acelerado de deterioração socioeconômica. A combinação de altos níveis de desemprego com forte pressão inflacionária se manifesta em aumento da insegurança alimentar e ampliação das nossas crônicas desigualdades interseccionais".

Atualmente, o desemprego atinge, aproximadamente, 9,7 milhões de pessoas. Porém, um indicador mais fiel à realidade é o de subutilização da força de trabalho, que além dos desempregados, inclui as pessoas que trabalham menos horas que gostariam (subocupados) e os que desistiram de procurar empregos (desalentados). Levando-se em consideração a subutilização da força de trabalho, hoje falta trabalho para mais de 23,9 milhões de pessoas. O desemprego não está ainda maior porque os trabalhadores recorrem a trabalhos informais para sobreviverem, com isso, a informalidade continua em patamares elevados: há, atualmente, 39,3 milhões de trabalhadores informais- em uma taxa de informalidade de 39,7%. A situação é mais grave para as mulheres e para a população negra.

Além do desemprego altíssimo, a renda da população mais pobre está sendo corrida pela elevação persistente da inflação. No acumulado em doze meses, o IPCA registrou uma elevação de preços de 8,7%. Contudo, dados do IPEA apontam que a alta de preços para as famílias muito baixa é de 9,24%. Importante destacar que a meta oficial do governo para a inflação em 2022 é de 3,5%.

Do total de 211,7 milhões de pessoas na população, 125,2 milhões de pessoas em situação de Insegurança Alimentar e mais de 33 milhões em situação de absoluta fome (insegurança alimentar grave).

Diante deste cenário de desemprego, inflação e fome, o governo federal vem deteriorando, sistematicamente, a qualidade dos recursos orçamentários para áreas sociais, agravando, deliberadamente, a vulnerabilidade social.

As conclusões são devastadoras e corroboram os pedidos e a motivação da presente ADPF, bem como a premente necessidade de extensão da medida liminar que garanta um mínimo existencial da manutenção das famílias nos locais onde vivem, mesmo que precariamente.

E porque os prognósticos são os piores possíveis, há um agravamento na severa precarização da vida, sem suporte adequado e efetivo de ações do Estado, o que se verifica em especial na ausência de moradia adequada e na inexistência de políticas públicas para o acesso à alimentação diária e minimizar o acelerado empobrecimento da população brasileira e degradação constante das condições adequadas de vida. Esse quadro de ordinária ausência estatal e má gestão pública da pandemia, agrava a crise e amplia os riscos à vida de milhares de famílias. E atingem de modo especial e grave as mais de 190 mil famílias abarcadas pela proteção que a medida cautelar vigente lhes permite.

E. DADOS DA CAMPANHA DESPEJO ZERO

Dados da Campanha Despejo Zero anotam que famílias de baixa renda são sistematicamente expostas a despejos forçados. No país há 5,8 milhões de domicílios em situação de déficit habitacional e 24,9 milhões de domicílios em situação de inadequação habitacional. Essa é a população mais diretamente alcançada pelas decisões nesta ADPF, e é a parte da sociedade hipervulnerabilizada que tem sofrido ameaças de despejo, a efetivação de retiradas forçadas e é a que deve sofrer mais diretamente as consequências nefastas de um término da proteção judicial da decisão cautelar.

Dados atualizados da **Campanha Despejo Zero**[4], para o período de março de 2020 até setembro de 2022, apontam que, atualmente, mais de **190.861 famílias estão ameaçadas de remoção no Brasil**, contabilizando quase **um milhão de**

[4] https://www.campanhadespejozero.org/

pessoas sob ameaça, ou 907.876 (novecentas e sete mil e oitocentas e setenta e seis) pessoas atingidas. Houve um incremento de mais de 900% no número de pessoas vulnerabilizadas com a ameaça da perda dos locais onde vivem.

Destas são mais de **155.247 crianças vivendo sob ameaça de despejo em suas comunidades**.

São ao menos **152.523 pessoas idosas(os) ameaçadas(os) de remoção no momento**.

E mais da metade da população ameaçada é composta de mulheres, perfazendo ao menos **544.726 mulheres ameaçadas de despejo.**

Segundo os casos mapeados pela Campanha Despejo Zero, ainda, mais de 35.285 mil famílias, ou 125 mil pessoas, foram removidas durante a pandemia no Brasil, dentre remoções forçadas realizadas sob ordem judicial, administrativa ou de forma ilegal por agentes privados. Apesar da decisão de junho de 2021, desde março de 2020 houve um aumento de 453%. Não fosse o provimento cautelar deste E.STF, os números certamente seria ainda maiores.

Analisando o período de março/2020, marco do início da pandemia no Brasil, a setembro/2022, houve aumento de 913% no número de famílias ameaçadas de perder sua moradia.

A dimensão da tragédia social é, portanto, evidente, sendo ao menos quase um milhão de pessoas, dentre as quais milhares de crianças, mulheres e pessoas idosas indicadas acima, em comunidades urbanas e rurais por todo o Brasil ameaçadas de perderem seus lares, sofrerem violência psicológica, física e patrimonial, e também verem gravemente prejudicado seu acesso a todos os demais direitos, como educação, saúde, trabalho e alimentação. Portanto, a prorrogação da medida cautelar deferida, nesse cenário de crise social e econômica agravada, e continuidade de contágio e mortes pela Covid-19, é medida absolutamente necessária à proteção dos direitos das famílias protegidas por esta ADPF.

F. DA AUSÊNCIA DE PROTEÇÃO LEGISLATIVA FRENTE À CRISE SOCIAL E SANITÁRIA. PL 1501/2022

Após a aprovação do projeto de lei que culminou na Lei 14.216/2021, um dos parâmetros das decisões cautelares deste E.STF nesta ADPF, foi protocolado no Congresso Nacional o Projeto de lei nº 1501/2022, que "*Dispõe sobre os procedimentos de análise, decretação e efetivação de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas que acarretem desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, urbano ou rural, a serem observados após 30 de junho de 2022, e altera a Lei no 13.465, de 11 de julho de 2017*".

Todavia, o projeto ainda está em trâmite, de modo que não há, no momento, resposta adequada por parte do Congresso Nacional ao cenário de negação de direitos básicos vivenciado pelo meio milhão de famílias ameaçadas de remoção.

G. CASOS DE CONFLITOS E DE VIOLÊNCIAS – A POTENCIALIDADE DO AGRAVAMENTO

O rompimento, especialmente sem condicionantes, de modo abrupto, da cobertura de proteção proporcionada pela decisão cautelar nesta ADPF, potencializa ao máximo os eventuais futuros conflitos e autoriza arguir que certamente se multiplicarão por todo o país casos de violências e, até mesmo, de mortes pela disputa da terra e da moradia.

Desde o advento da pandemia houve, em todo o país, no campo e nas cidades, inúmeros casos de conflitos na disputa pela ocupação e posse das áreas e locais.

Trazemos à colação alguns casos dos mais emblemáticos e onde o término da proteção cautelar certamente culminará em conflitos de previsíveis repercussões, embates e violências em tudo evitáveis pela ponderação de medidas acauteladores e preventivas, como a mediação e a verificação e fixação de condições de realocação para as famílias.

1. O Acampamento Quilombo Campo Grande – MG – 462 famílias

A Massa Falida da Companhia Agropecuária Irmãos Azevedo – CÁPIA move ação de reintegração de posse (1889176-45.2011.8.13.0024). A ação reverbera um conflito fundiário coletivo iniciado na década de 90, e surge como consequência da falência da Usina Ariadnópolis Açúcar e Álcool.

O marco histórico desta disputa agrária coletiva se consolida a partir do ano de 1998, momento em que diversas ocupações de famílias de trabalhadores e trabalhadoras rurais tiveram início até a formatação admitida atualmente. Ou seja, já somam **24 (vinte e quatro) anos de ocupação**. Apesar da disputa e de atos reiterados de violência, houve a consolidação das centenas de famílias na área que há bem mais de duas décadas vivem nas terras e dela garantem a subsistência familiar através da produção de grãos e hortaliças. A área hoje é produtiva.

O conflito fundiário no Quilombo Campo Grande envolve mais de 2.000 (duas mil) pessoas, trabalhadores rurais, e acontece no município de Campo do Meio, região sul de Minas Gerias. A reivindicação é de uma área equivalente a 3.880,33,98 hectares.

A partir do Laudo Socioeconômico elaborado em parceria com a Universidade de Alfenas em 2018, o ACAMPAMENTO QUILOMBO CAMPO GRANDE, assim denominado pela formatação de diversas comunidades, é composto por 462 (quatrocentas e sessenta e duas) famílias que se auto organizam e subdividem-se em 11 Acampamentos: Acampamento Girassol com 45 (quarenta e cinco) famílias, Acampamento Fome Zero com 30 (trinta) famílias, Acampamento Potreiro com 63 famílias, Acampamento Resistencia com 43 famílias, Acampamento Tiradentes com 27 famílias, Acampamento Rosa Luxemburgo com 76 famílias, Acampamento Irmã Dorothy com 13 famílias, Acampamento Chico Mendes com 16 famílias, Acampamento Betinho com 27 famílias, Acampamento Sidnei Dias com 78 famílias, Acampamento Marreco-Vitória da Conquista com 31 famílias.

Um conflito social com tal magnitude e a ameaça de um despejo com danos irreversíveis viola, sem dúvida alguma, direitos fundamentais inerentes à pessoa humana. O vínculo de pertencimento que as famílias constituíram naquela comunidade, nos mais de 20 anos de vida no local, é um reflexo da resistência pelo

direito à moradia e à alimentação saudável, produzindo seu próprio alimento. O despejo de 462 famílias serviria apenas ao caos social e poderá resultar, invariavelmente, no aumento de populações em situação de rua, no número de desempregados, ou mesmo, ao desalento de crianças e idosos se não houver uma solução plausível pela ponderação.

2. Gameleira – PE – Possível conflito envolvendo 200 famílias

Na região da Zona da Mata Sul há disputa fundiária coletiva visando três assentamentos da reforma agrária, os assentamentos São Gregório, Alegre I e Alegre II.

As áreas foram ocupadas ainda antes dos anos 90 e atualmente vivem cerca de 200 (duzentas) famílias, compostas por assentados, seus filhos e netos, constituindo uma comunidade rural de aproximadamente 1.000 (mil) pessoas que residem em dezenas de moradias de alvenaria concentradas principalmente em três agrovilas, além das famílias que também estão distribuídas ao longo da área de 1.000 ha.

Os assentamentos contam com a estrutura de escolas municipais, postos de saúde, templos religiosos, sem olvidar da área de preservação ambiental. Há, ainda, benfeitorias erigidas pelas próprias famílias ao longo de quase 30 (trinta) anos, como currais, galinheiros, depósitos, poços, armazéns de ferramentas e sementes, casas de farinha.

A produção de subsistência, principal fonte de sustento dessas famílias.

O processo de desapropriação para fins de reforma agrária, iniciado pelo INCRA em 1996, foi interrompido por força de anulação do decreto presidencial, tendo o seu trânsito em julgado se dado apenas em 2015. Em 2018 instaurou-se o cumprimento de sentença. Devido à complexidade da situação fática dos assentamentos e por força das medidas cautelares da ADPF n. 828 a reintegração de posse ainda não se efetivou. Tramita ação de disputa da área (0015007-27.1996.4.05.8300).

A pandemia provocou o arrefecimento da produção de subsistência, redução da renda e a completa impossibilidade de toda uma complexa comunidade rural ser desalojada sem qualquer espécie de política de transição, especialmente em razão do caso em comento envolver famílias beneficiárias da Política Nacional de Reforma Agrária, o que demonstra a hipossuficiência dessas centenas de pessoas. As questões de ordem econômica, habitacional, educacional e de saúde envolvidas no presente caso se coadunam como uma questão humanitária.

Não há como se cogitar a possibilidade de centenas de pessoas serem removidas das suas casas imediatamente após o dia 31/10 para serem postas à beira da estrada com todos os seus bens sem terem para onde ir. As consequências sociais de tal medida são muito mais duras e danosas do que a essencial postergação do fiel cumprimento de uma decisão judicial de reintegração de posse, visto que as famílias foram lá alocadas pelo INCRA há cerca de 30 anos.

3. São Joaquim do Monte – PE – Possível conflito envolvendo 60 famílias

O caso é emblemático por se tratar de área onde, no passado, se desenvolveu um intenso conflito rural armado e que culminou no assassinato de 3 (três) trabalhadores rurais sem terra. Com o falecimento do proprietário e a paralisação da atividade produtiva da Fazenda Jabuticaba cerca de 60 (sessenta) famílias de trabalhadores rurais que nelas trabalhavam e residiam terminaram por lá se fixarem. Muitas dessas famílias trabalharam por gerações nessas terras. Com a sucessão e a divisão das terras entre as herdeiras, várias porções da propriedade foram abandonadas por falta de interesse no desenvolvimento da atividade agropecuária, inclusive parte das terras foi doada à Igreja Católica.

No passado, a insegurança provocada pela situação de abandono das terras, permanência das famílias de trabalhadores e chegada de pessoas que se apresentavam falsamente como proprietários, levou a um acirramento devido às constantes ameaças de morte para que as famílias deixassem a área. Após o trágico episódio do assassinato dos três trabalhadores, a paz perdurou por um breve período. Recentemente, contudo, as famílias voltaram a ser agredidas fisicamente, verbalmente e a sofrerem novas ameaças de morte para que deixem as terras. A intenção é a expansão da área do haras sobre o local onde as moradias e plantações

de subsistência estão situadas. De modo violento o fornecimento de energia elétrica da comunidade foi interrompido em razão da remoção forçada do transformador e de as fiações terem sido danificadas a tiros de espingarda. As famílias, impedidas de restabelece-la, estão sem energia elétrica há quatro anos. Tramita ação de disputa da área: 0000330-15.2020.8.17.3310.

A área da Fazenda Jabuticaba teve o seu processo administrativo de desapropriação para fins de reforma agrária iniciado pelo INCRA, contudo, em razão das restrições orçamentárias, encontra-se paralisado desde meados de 2016. A escalada do conflito levou a uma interdição do Governo do Estado de Pernambuco no sentido de desapropriar às terras. Contudo, a constitucionalidade do decreto expropriatório encontra-se sub judice.

As atuais severas restrições às atividades do INCRA é relevante causa da retomada do cenário de violência no campo. Por isso, uma política de transição que envolva a participação da autarquia agrária é fundamental para a solução da situação.

4. Áreas da Frei Caneca – PE – Possível conflito envolvendo 1.200 famílias

Em Pernambuco, destaca-se também o conflito possessório coletivo localizado no município de Jaqueira.

O conflito encontra-se judicializado através de 28 (vinte e oito) ações possessórias movidas pela empresa Agropecuária Mata Sul S/A, arrendatária dos engenhos de titularidade da desativada Usina Frei Caneca. Por meio dessas ações, busca-se o despejo de um total de cerca de 1.200 (mil e duzentas) famílias agricultoras e credoras trabalhistas da usina - atualmente desativada.

O acirramento do conflito social se deu principalmente a partir de 2018, na medida em que a empresa arrendatária passou a avançar de forma violenta sobre as áreas de posse antiga dos agricultores, o que ensejou o registro de diversos Boletins de Ocorrência e denúncias perante o Ministério Público.

As investidas contra as posses consistiam em, basicamente: ações de cercamento forçado de áreas de sítio; pulverização aérea de veneno nas

plantações e fontes de água dos posseiros; apropriação das cacimbas d'água das comunidades; retenção indevida dos animais das famílias; contaminação dos córregos utilizados pelos moradores com urina, fezes e carrapatos dos bois; ameaças de despejo forçado; destruição de lavouras, instalação de cercas elétricas a apenas 60 cm do solo e em áreas de trânsito de crianças, utilização de drones nos quintais das casas, além de outras. Destaca-se a recente e reiterada pulverização de agrotóxico, por meio de drone, sobre as lavouras e as pessoas, ocorrida em setembro desse ano de 2022.

As ações contaram com a participação de milícias privadas, grupos paramilitares formadas por pessoas ligadas à Polícia Militar do Estado de Alagoas, algumas que se apresentando como "tenentes" e "capitães" e andavam sempre armadas de forma ostensiva para intimidar os moradores.

No contexto de necessário isolamento em virtude da pandemia do COVID-19, as comunidades dos engenhos em questão sofreram a intensificação das violências mencionadas, culminando, em 16 de julho de 2020, com a tentativa de execução do agricultor Edeilson Alexandre Fernandes da Silva, uma das lideranças da comunidade do Engenho Fervedouro. Edeilson foi alvo de 20 (vinte) tiros de arma de fogo quando saía de sua casa, tendo sido atingido por (7) sete tiros. Socorrido a tempo, foi hospitalizado e sobreviveu.

Pouco tempo depois do atentado, passou a circular na região a notícia de que existiria uma lista com pelo menos 10 (dez) nomes de pessoas "marcadas para morrer" nas comunidades de Fervedouro e de Barro Branco.

Além das ações possessórias, as comunidades dos Engenhos Fervedouro, Várzea Velha e Laranjeiras foram surpreendidas, em novembro de 2021, com a arrematação dos referidos engenhos em leilões ocorridos no âmbito de ações de execução fiscal movidas pela Fazenda Nacional contra a Usina Frei Caneca – e o pedido de imissão na posse do arrematante dos imóveis.

Atualmente, há 3 (três) liminares possessórias e 1 (uma) decisão de imissão de posse deferidas em desfavor das famílias, colocando 412 (quatrocentas

e doze) famílias sob ameaça de despejo iminente. Apesar de as decisões não terem sido cumpridas até o momento, graças à ADPF 828, as ações de turbação persistem.

As ações possessórias na Justiça Estadual com liminares pendentes de cumprimento são as seguintes: 0000005-20.2019.8.17.2940, 0000074-18.2020.8.17.2940 e 0000082-63.2018.8.17.2940

A decisão de imissão de posse pendente de cumprimento na Execução Fiscal movida pela Fazenda Nacional. 0002228-45.1993.4.05.8300 (11ª Vara Federal - Recife). Tramita também Agravo n. 0813761-54.2021.4.05.0000 no TRF5.

5. Gleba Pelissioli - Santa Terezinha/MT – Possível conflito envolvendo 179 famílias

É iminente o despejo de 179 (cento e setenta e nove) famílias, algo em torno de setecentas pessoas, da área que ocupam desde 2008, a Gleba Pelissioli, no município de Santa Terezinha/MT.

A comunidade de produtores rurais vive há mais de 15 anos em uma área de 5 mil hectares. A Fazenda São Sebastião se intitula proprietária das terras. A área total vindicada possui ao todo aproximadamente 70 mil hectares.

Todavia, a área ocupada pelas famílias são terras devolutas pertencentes ao Estado de Mato Grosso. O juízo 2.ª Vara Cível de Cuiabá (Vara Agrária), determinou, na Ação de Reintegração/Manutenção de Posse, processo nº. 0028299-03.2008.8.11.0041, a realização de Perícia, que apontou que a Gleba Pelissioli, não possui titulação definitiva pelo Estado de Mato Grosso, sendo, portanto, terras devolutas. Este fato é comprovado também por Certidão emitida pelo Instituto de Terras de Mato Grosso - INTERMAT. Ainda, as matrículas onde a Fazenda São Sebastião firma suas pretensões são deslocadas.

A sentença que determinou o despejo foi mantida pelo TJ/MT em abril de 2022, no julgamento do Recurso de Apelação Cível nº 0028299-03.2008.8.11.0041.

Apesar dos aspectos documentais, processuais e fatuais em favor das famílias, o despejo das 179 famílias irá ocorrer assim que terminar o prazo dado na ADPF 828, em 31 de outubro de 2022.

As famílias ocupantes da Gleba Pelissioli encontram-se em singular estado de vulnerabilidade social e que será agravado com a situação de vulnerabilidade econômica e os concretos e seríssimos riscos à integridade da vida das pessoas, com consequências gravíssimas e irreversíveis. Tudo após o término da liminar.

A piora dos conflitos e o aumento de perigo à vida das 179 famílias é iminente. Elas já estão sob constantes ameaças e violências reiteradas praticadas pela ATA, Empresa de Segurança Privada, contratada pela Fazenda São Sebastião. As violências sofridas pelas famílias e suas lideranças vão desde intimidações, incêndios criminosos reiterados, até apreensão irregular de veículo, impedimento de entrada de maquinários do Município para manutenção das estradas, solicitação de documentos aos transeuntes, abordagem de veículos, apreensão de madeira.

Os funcionários da fazenda e os seguranças privados armados agem com "poder de polícia", como se fossem policiais em cumprimento de mandados judiciais. Circulam com veículos descaracterizados e sem placas, muitas vezes encapuzados e ostensivamente armados. Na primeira semana de outubro de 2022 iniciaram a construção de uma guarita na estrada que dá acesso à área ocupada pelas famílias, sendo que esta construção está sendo contestada pelo município de Santa Terezinha.

A moradia das famílias está consolidada na área, pois vivem na área desde 2008, tendo como base econômica é a agricultura familiar. Nestes quase 15 anos de ocupação constituíram uma sólida Bacia Leiteira no município, produzindo mais de 16 mil litros de leite/mês; possuem 3 resfriadores cedido pelo Estado de MT pelo Programa 'Mais Alimento', e um quarto resfriador cedido por um laticínio privado de Vila Rica. As famílias também produzem gado de corte, hortifrutigranjeiros (mandioca, farinha, rapadura, criatório de peixes, ovelhas e porcos) para subsistência das famílias e comercialização do excedente no município.

A comunidade Gleba Pelissioli está organizada em uma vila, que possui comércios, escola com 40 alunos/as do ensino médio e fundamental, ônibus de transporte escolar, atendimento do SUS.

O município presta assistência técnica em saúde, educação, estradas, transporte escolar, e desde 2018 tem energia elétrica instalada.

6. O caso de Engenho Roncadorzinho, município de Barreiros, Mata Sul – PE – 77 famílias

No Engenho Roncadorzinho, município de Barreiros, Mata Sul de Pernambuco, em fevereiro de 2022 uma criança de nove (9) anos foi assassinada a tiros no dia 10/02. O pai do menino, Geovane da Silva Santos, também foi atingido com os disparos, mas sobreviveu ao atentado. Ele é uma das principais lideranças da comunidade e presidente da Associação dos/as agricultores/as familiares do local.

Sete homens encapuzados e fortemente armados invadiram a casa do presidente da associação e atiraram no trabalhador rural, que foi atingido de raspão no ombro. Em seguida, os homens atiraram no filho do agricultor, que se escondia debaixo da cama com a mãe. A criança não resistiu aos disparos e morreu. Esse foi mais um dos ataques sofridos.

No Engenho Roncadorzinho, a ocupação das famílias na condição de agricultoras familiares se deu após falência das usinas onde trabalhavam ou eram credoras, mas nunca receberam as devidas indenizações. O Engenho foi propriedade da Usina Central Barreiros, atualmente uma Massa Falida sob administração do Poder Judiciário, que o arrendou.

A comunidade existe há 40 anos e abriga cerca de 400 trabalhadores rurais, sendo 150 delas crianças. Nos últimos anos, a comunidade vem sofrendo diversas ameaças e violências promovidas por empresas que exploram economicamente a área, com intimidações, destruição de lavouras e com contaminação das fontes de água e cacimbas do imóvel por meio da aplicação direcionada e criminosa de agrotóxico de alta toxidade.

Os casos de violência contra a comunidade vinham sendo denunciados há vários meses, sem que medidas efetivas sejam tomadas por parte do Estado para solucionar a tensão e a violência no local.

Mas em agosto de 2022, o Governador do Estado anunciou a desapropriação da área através do Decreto nº 53.376.

A desapropriação de Roncadorzinho, efetivando-se, poderá ser um passo importante para a estabilização das relações sociais na região e a diminuição dos conflitos. E indica o uso de mecanismo institucional apto a trazer a paz no campo.

7. Bom Acerto – Balsas – MA – Possível conflito envolvendo 12 famílias

Situação atual: as famílias correm risco de despejo forçado. Nos últimos meses, parte da área ocupada pelos moradores foi cercada pelo fazendeiro. Desde agosto de 2020, as famílias vivem em situação de extrema vulnerabilidade social e dependem da doação de organizações da sociedade civil, como STTR, associações e Igreja Católica para sobreviver.

Dez meses após o violento despejo, as famílias retornaram ao antigo local de vida e reergueram, de forma precária, casas. Em 09 de fevereiro de 2022, na comunidade Bom Acerto, em Balsas, 5 homens acompanhados de um suposto advogado foram até a casa dos camponeses informando que estes seriam expulsos. A maioria dos moradores são pessoas idosas e esta comunidade foi violentamente despejada por ordem do Poder Judiciário do Maranhão em agosto de 2020, em plena pandemia e os moradores passaram 6 meses vivendo sob uma tenda improvisada em um bairro de Balsas.

Um dos mais antigos moradores, Manoel Batista Nunes, veio a óbito em fevereiro de 2022, após piora de seu quadro de pressão e agravamento de seu estado de saúde em razão do despejo sofrido – o Sr. Manoel residia no local desde 1978, possuía Doença de Parkinson e tinha problemas de pressão, além de dificuldades para andar e falar. Na hora do despejo, não pode retirar suas coisas, inclusive dos medicamentos os quais fazia uso contínuo, que ficaram detidos juntamente com todas as outras coisas.

Conforme o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão, em Parecer nº 01/2021-PJ ITERMA, esclarece que sobre os documentos das terras objeto da presente demanda existem indícios de possíveis irregularidades no procedimento realizado na matrícula imobiliária do imóvel em disputa.

Os moradores, todas pessoas pobres sem outra alternativa de trabalho que não o laboro rural e moradia, jamais invadiram a Gleba Bom Acerto. Na verdade são trabalhadores rurais que ocupam a terra, alguns, há mais de 45 anos!

8. Corte Interamericana de Direitos Humanos – Sales Pimenta vs. Brasil

Recentemente, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no julgamento do caso *Sales Pimenta vs. Brasil*, reconheceu que existe um contexto de violência e impunidade estruturais contra pessoas defensoras de direitos humanos no Brasil, **especialmente as que atuam na defesa do direito à terra**, condenando o Estado Brasileiro a diversas medidas, especialmente de não-repetição. É também neste contexto que esta Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental pode auxiliar na superação da marca da violência nos conflitos fundiários no país, avançando para a busca de soluções que garantam os direitos humanos das populações vulnerabilizadas.

9. Ocupação Vila Canaã – Rio de Janeiro/RJ – 140 famílias

Desde outubro de 2018, cerca de 140 (cento e quarenta) famílias fazem parte da Ocupação Vila Canaã, localizada à Rua Bela 775, 757 e Rua Newton Prado, nº 58, bairro São Cristóvão, na cidade do Rio de Janeiro.

A ocupação conta com famílias em situação de extrema vulnerabilidade social, muitas mulheres negras, crianças, idosos e pessoas com deficiência.

As famílias são oriundas de duas ocupações anteriores distintas: Comunidade Barreira do Vasco e Ocupação Vila São Jorge. Em junho de 2018 cerca de 120 famílias da Comunidade Barreira do Vasco montaram acampamento no bairro de Benfica. A Vila São Jorge era uma ocupação ocorrida em março de 2016, e, em razão de nenhuma solução prometida pelo Poder Público foi concretizada, os

moradores foram despejados e se uniram ao grupo de famílias da Barreira do Vasco – que, assim como eles, receberam a promessa de que teriam suas moradias construídas no terreno da Rheem – que havia ocupado terreno situado à Rua Newton Prado, nº 58, no bairro de São Cristóvão, sendo iniciada, imediatamente, a construção de moradias no local, além de melhorias, como instalação de luz, água e esgoto.

A área ocupada encontrava-se abandonada fisicamente há cerca de 10 (dez) anos. Todavia, apesar de todo o histórico de promessas incumpridas de representantes do poder público municipal, de abandono e completa ausência de cumprimento da função social da terra que veio a ser ocupada, nenhuma alternativa efetiva de garantia da moradia dessas famílias foi executada pelo Estado, tendo atualmente como principal proteção contra a remoção à força a vigência da decisão cautelar na ADPF 828.

Ainda em 2018, a Viação Nova Integração moveu ação de reintegração de posse (0211480-56.2018.8.19.0001)onde foi deferida liminar pelo juízo. A decisão não estabeleceu nenhuma condicionante ao despejo forçado das famílias. A execução da medida liminar encontra-se suspensa com base na decisão cautelar na ADPF 828.

Caso não haja a prorrogação do prazo na ADPF ou a criação de medidas de transição às 140 famílias, aproximadamente 400 pessoas, dentre elas crianças, idosos e pessoas com deficiência serão despejadas de suas moradias sem nenhuma alternativa habitacional.

Cabe destacar que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro não dispõe de nenhuma instância especializada na mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais.

10. Ocupação Zumbi dos Palmares – Rio de Janeiro/RJ – 150 famílias

A Ocupação Zumbi dos Palmares é localizada no prédio do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) na Av. Venezuela, 53, Gamboa. A ocupação é composta por 150 famílias. A maioria dos moradores trabalha de modo informal, muitas famílias são formadas por mulheres mães solo, desempregados e camelôs – a exemplo dos ambulantes e catadores de material reciclável. Além disso,

é grande o quantitativo de crianças e idosos. Vale ressaltar que essas crianças estão matriculadas em escolas próximas ao imóvel objeto da lide. Além disso, é importante apontar que dentre os idosos habitantes do espaço, existem aqueles que possuem comorbidades.

O imóvel está ocupado desde 2019, entretanto, muitas famílias passaram a morar no prédio durante a pandemia da Covid-19, em razão dos impactos sócio-econômicos da crise sanitária. Muitas das famílias ficaram desempregadas, não conseguiram arcar com o custo do aluguel, passaram a viver em situação de rua ou mesmo foram despejadas de outras ocupações durante a pandemia da Covid-19.

O prédio encontra-se abandonado pelo INSS há mais de 20 anos.

Atualmente, as famílias encontram-se ameaçadas por ação de reintegração de posse movida pelo INSS em face de Réus Indeterminados (5080302-24.2021.4.02.5101).

Na ação possessória ainda não foi deferida expressamente a liminar de reintegração de posse. Entretanto, o juízo está realizando diversos atos preparatórios para a promoção da desocupação forçada imediatamente após o dia 31 de outubro, como foi a audiência especial para preparar a promoção da desocupação forçada, sem a presença dos réus, para qual foram convocados órgãos da segurança pública. Também não foram convocados os órgãos responsáveis pela política habitacional, nos termos do artigo 565 do CPC. Apenas foi convocado para a audiência à Secretaria Municipal de Assistência Social.

A Secretaria Municipal de Assistência Social comunicou a inexistência de vagas em abrigos para a alocação dos moradores da ocupação após a desocupação e eventual possibilidade de cadastramento das famílias para receberem aluguel social e a existência de programas habitacionais para as famílias.

Após a audiência, o juízo seguiu com os atos preparatórios para a desocupação forçada, determinando expedição de ofícios para realizar vistoria no imóvel, a elaboração de plano de risco relativo à desocupação do imóvel e as eventuais medidas administrativas possíveis destinadas ao reassentamento das famílias e, ainda, ofício ao INSS para indicar a destinação que dará ao imóvel.

Os ofícios foram expedidos no dia 17 de outubro. O prazo de resposta coincide com o prazo de 31 de outubro de 2022 estabelecido na ADPF 828. Dessa forma, caso não haja a prorrogação do prazo na ADPF ou a criação de medidas de transição, essas famílias em situação de extrema vulnerabilidade social sofrerão os impactos de uma desocupação forçada. Repisa-se que muitas famílias antes de ocuparem o imóvel passaram a viver em situação de rua ou mesmo foram despejadas de outras ocupações durante a pandemia da Covid-19.

O Tribunal Regional Federal da 2a Região não dispõe de nenhuma instância especializada de mediação de conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais. Percebe-se a fundamentalidade de criação da referida instância para o encaminhamento das especificidades dos conflitos fundiários coletivos e as demandas das famílias vulneráveis por moradia digna.

H. CONDICIONANTES OBRIGATÓRIAS PARA TODOS OS CASOS DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS COLETIVOS

O Autor e os *amici curiae* têm, desde o início da demanda, anotando a centralidade do papel do Poder Público como um todo e do Poder Judiciário nacional, em especial, como agente de pacificação e estabilização das relações nas posses, assentamentos, ocupações.

O cumprimento de condições prévias mínimas como requisito para eventuais desocupações, com ordem desta jurisdição constitucional de consecução de justiça social e instrumento realizador de direitos, direcionada ao Poder Público e o Poder Judiciário, para que observem regras previstas em diversos instrumentos legais e orientações específicas de órgãos como o CNDH e o CNJ, é elemento que permitirá que se assegure às pessoas e comunidades, mesmo que temporária e precariamente, moradia adequada sem agravamentos de danos à saúde, à dignidade e outros valores constitucionais arguidos nesta ADPF.

Sob consulta, os renomados professores **Georges Abboud** e **Pedro Serrano** apontaram que (p.43, seq. 756, petição 19185/2022):

A remoção é medida excepcionalíssima. Se autorizada, deve seguir o regramento constante do CPC 565 e da Resolução 10/2018 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH), que exigem, entre outros, (i) a realização de audiência de mediação, de que participem o Ministério Público e a Defensoria Pública; (ii) decisão judicial prévia (art. 1º, §1º da Resolução 10/2018 do CNDH); (iii) **observância das soluções garantidoras de direitos humanos previstas no art. 8º da Resolução 10/2018 do CNDH**; (iv) elaboração de plano prévio de remoção e reassentamento (art. 15 da Resolução 10/2018 do CNDH), de modo que os deslocamentos não resultem em pessoas ou populações sem moradia (art. 14, §1º, da Resolução 10/2018 do CNDH); (v) **à falta de solução que garanta a preservação dos direitos fundamentais daqueles que serão removidos, deve-se assegurar-lhes o direito de permanecer onde estão** (art. 9º, da Resolução 10/2018 do CNDH). (grifos nossos)

A eminente jurista **Deborah Duprat**, em parecer ao Conselho Nacional de Direitos Humanos, resgatando pesquisas especializadas, inclusive pesquisa realizada a pedido do próprio Ministério da Justiça, recomendou que, para a devida compatibilização constitucional e adequada ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, **fosse dada por este E. Tribunal interpretação conforme à Constituição aos artigos 554, 557, parágrafo único, 561, 562, 563 e 565, todos do CPC**, para que não haja concessão de decisão nos conflitos possessórios coletivos, sem que, previamente:

(i) seja analisada a **função social** da propriedade em todos os seus atributos, devendo o juiz requisitar aos órgãos competentes as informações fiscais, previdenciárias, ambientais, fundiárias e trabalhistas referentes ao imóvel;

(ii) se assegure aos réus **acesso à justiça e ao contraditório**, mediante intimação inicial da Defensoria Pública, ampla publicidade da ação, levantamento dos ocupantes do imóvel, identificando-os de modo a permitir a sua citação pessoal e informando-os sobre dia e hora de realização do ato;

(iii) **inspeção judicial** na área ocupada; e

(iv) **audiência de mediação**, em que se façam também presentes os órgãos responsáveis pelas políticas urbana e agrária, de modo a facilitar ou a conclusão sobre a função social da propriedade, ou o alcance de solução condizente com

a garantia aos réus de moradia adequada, ainda que em caráter provisório. Todos esses aspectos devem estar circunstanciados e fundamentados em eventual decisão liminar e na sentença.

Ainda, a parecerista ressaltou que "*o art. 1228, § 4º, do Código Civil, deve ser enfrentado pelo juiz nas ocupações coletivas com prazo superior a cinco anos, fundamentando a sua incidência ou a respectiva recusa no caso concreto*". Ou seja, reforça-se a necessidade da análise sobre a **possibilidade de conversão judicial do feito em indenização por perdas e danos** nos conflitos possessórios coletivos.

Vale dizer que a crise social atual acelerou o processo de consolidação de diversas comunidades, eis que ausente qualquer outra alternativa para sua situação – não há qualquer perspectiva de política pública para as famílias de baixa renda do campo ou a cidade atualmente. Assim, tanto o art. 1.228, § 4º, do Código Civil, quanto o art. 499, do Código de Processo Civil, poderiam servir de solução aos casos concretos. Há também relevantes precedentes do Superior Tribunal de Justiça a este respeito (REsp 1442440/AC, Rel. Ministro Gurgel de Faria, 1ª Turma, DJe 15/02/2018; REsp 1302736/MG, Rel. Ministro Luis Felipe Salomão, 4ª Turma, DJe 23/05/2016; REsp 1060924/RJ, Rel. Ministro Castro Meira, 2ª Turma, DJe 11/11/2009).

Perceba-se que as medidas apontadas se coadunam já com a primeira decisão proferida nesta ADPF por V. Exa., em que reconheceu que a consolidação mínima das ocupações em que famílias e comunidades vulneráveis se encontravam instaladas, que pode ocorrer inclusive em pouco tempo, impõe dever de proteção especial pelo poder público. Ainda, naquela decisão, V. Exa. ecoando o direito internacional, Comentário nº 7 do PIDESC, entendeu que as famílias jamais podem ficar em situação de vulnerabilidade se removidas, sendo que, quando a permanência não fosse possível, o poder público deveria de "*alguma outra forma garantir-lhes moradia adequada*". Neste sentido, a Resolução nº 10/2018 do CNDH também aponta caminhos para quando a alternativa adequada é o reassentamento das famílias em outro local.

A importância da interpretação constitucional a ser dada por esta Suprema Corte no tema é inestimável. Diversos estudos apontam para os desafios do tratamento judicial dos conflitos fundiários coletivos.

Recente estudo da organização Terra de Direitos[5] apontou que em 66% das decisões judiciais em que a Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos era mencionada, ainda que por partes ou terceiros, esta não era de nenhuma forma analisada pelo magistrado do caso. Das 125 decisões analisadas, identificou-se a suspensão do despejo em apenas 33 delas, das quais a maior parte (20) se deveu à pandemia da COVID-19. Isto se coaduna com os achados da pesquisa especializada (conforme exposto no parecer de Deborah Duprat), que demonstra que **a busca de soluções garantidoras de direitos humanos não tem prevalecido nos conflitos possessórios coletivos**, havendo via de regra tão somente a proteção do domínio, a despeito inclusive de serem ações majoritariamente possessórias.

A pesquisa verificou também que, em mais da metade das decisões que mantiveram a ordem de remoção, não houve a determinação de nenhuma medida assecuratória ou condicionante. Dentre as decisões que determinaram alguma medida, ainda que mínima, em sua maioria estas não foram verdadeiramente condicionantes, eis que a expedição do mandado de reintegração de posse se deu em paralelo, sem mecanismos para verificação prévia do cumprimento das medidas.

Pesquisa realizada pelo INSPER e Instituto Polis para o Conselho Nacional de Justiça já apontara também que, embora seja obrigatória a realização de audiência de mediação ou conciliação nos casos de processos envolvendo conflitos fundiários coletivos, nos termos do art. 565 do CPC, estas só aparecem em textos decisórios de apenas **1,2% dos processos** analisados[6]. Nos casos em que ocorre, ainda

[5] TERRA DE DIREITOS. Despejos e o sistema de justiça: violações de direitos humanos no tratamento de conflitos fundiários. Análise do uso da Resolução nº 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2022. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/acervo/publicacoes/livros/42/despejos-e-o-sistema-de-justica-violacoes-de-direitos-humanos-no-tratamento-de-conflitos-fundiarios/23745 Acesso em 12 de outubro de 2022.

[6] Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis. Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf Acesso em 13 de março de 2022.

há muitos desafios quanto ao desenho institucional, à análise ou não do conflito de fundo e a baixa tentativa de se construir soluções que garantam os direitos humanos[7].

A observância de prévios condicionantes são aspectos já realçados no Despacho Nº 1098/2022/PFDC, da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão Ministério Público Federal – PFDC. Nele a conclamação para que o e. STF "*contemple parâmetros jurídicos que funcionem como pressuposto de validade de remoções forçadas, como já era o caso das ocupações posteriores ao marco temporal, sugerindo-se que, no mínimo, sejam explicitadas algumas condicionantes, que estabeleçam como requisito de validade das ordens judiciais ou administrativas de despejo, remoção forçada e reintegração de posse em processos coletivos, sob pena de nulidade absoluta a ser conhecida a qualquer tempo*".

H.1. Obrigatoriedade de prévia atuação de grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários, no âmbito do Poder Judiciário, a fim de dirimir os conflitos possessórios coletivos com a devida observância e aplicação aos direitos sociais e constitucionais envolvidos. Os exemplos do GAORP/SP e do CCF/TJ-PR.

A solução consensual de conflitos foi estabelecida pelo legislador do novo sistema processual de 2015 com um paradigma distinto que não o da litigiosidade para orientar a atuação dos atores do sistema de justiça. Conforme estabelecido nos parágrafos 2º e 3º do art. 3º do CPC/2015, o Estado promoverá, sempre que possível a solução consensual dos conflitos, pela conciliação, mediação e outros métodos que deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público

A atitude pacificadora por parte do Poder Judiciário em convocar as partes para conciliarem, considerada a complexidade e a dimensão social de conflitos possessórios coletivos no Brasil, tem levado a soluções que não passam pela histórica e sistemática aplicação da violência estatal contra vulneráveis em

[7] TERRA DE DIREITOS. TROMBINI, Maria Eugenia; MAFRA, Matheus. Diálogos sobre justiça e conflitos fundiários urbanos: caminhando da medição para a efetivação dos direitos humanos. Curitiba: Terra de Direitos, 2017. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Terra-de-Direitos_DIALOGOS-SOBRE-JUSTICA_270717_web-(1).pdf
SAUER, Sérgio; MARÉS, Carlos Frederico (coord). Casos emblemáticos e experiências de mediação: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Série Diálogos sobre a Justiça. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário, 2013. Disponível em: https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Pesquisa-Conflitos-Fundiarios-Agrarios-Terra-de-Direitos(1).pdf

reintegrações de posse e despejos forçados. As reintegrações de posse coletivas exigem por parte da justiça o exame do conflito e os impactos sociais de fundo, bem como os múltiplos direitos sob ameaça, dentre os quais, para além da propriedade, encontram-se o direito à vida, à moradia e à dignidade da pessoa humana.

É importante ainda considerar que, apesar das previsões legais e da nova sistematização do Novo Código de Processo Civil, os Tribunais de Justiça ainda não conseguiram implementá-las de forma a atingir todo o seu potencial, deixando de assegurar uma série de direitos.

Relatório[8] de pesquisa elaborado pelo INSPER e pelo Instituto Pólis, mediante edital do CNJ, identificou que as audiências de mediação não são realizadas em processos de reintegração de posse ou são substituídas pela audiência de Justificação, que não é local privilegiado para a composição das partes, ou transformando a audiência de mediação em local de organização para o cumprimento da reintegração de posse. Isso impede que outras tratativas de composição sejam feitas. Até mesmo os CEJUSC's não estão preparados, segundo entrevistas, para a complexidade dos conflitos possessórios.

Tal pesquisa realizada pelo Insper e Instituto Pólis elencou algumas recomendações sobre a autocomposição nos processos de posse coletivos, são elas: "*1. Criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos; 2. Assegurar a institucionalidade das arenas de mediação coletiva; 3. Padronização de procedimento nos casos de recurso por ausência de audiência de mediação (relação entre primeira e segunda instância nos Tribunais de Justiça); 4. Audiências de mediação em casos de posse nova; 5. Formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios; 6. Alteração das métricas de produtividade para conflitos coletivos e individuais.*"

Nesse sentido, é importante o conhecimento das estruturas, que no sentido do primeiro item, têm sido positivas nesses conflitos e que permitem, ainda que de maneira incipiente e irregular, a realização de mediações nos conflitos possessórios, com efeitos positivos para assegurar os direitos envolvidos.

[8] Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil / Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis – Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/05/Relatorio-Final-INSPER.pdf>

Alguns grupos têm sido criados nos Tribunais de Justiça pelo Brasil com a finalidade específica de promover a solução pacífica e consensual entre as partes do conflito possessório.

Dentre as experiências destacam-se as da **Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná** (CCF/TJ-PR) e do **Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse do Tribunal de Justiça de São Paulo** (GAORP/TJ-SP), compostos por uma comissão de juízes, desembargadores e órgãos públicos designados para esta função.

1.1. A CCF/TJ-PR

O caso da **Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná** (CCF/TJ-PR) é exemplo de mediação coletiva em conflitos fundiários e possessórios.

Instituído pela Portaria n.º 10777-D.M, de 23/10/2019, do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a Comissão de Conflitos Fundiários, é composta por três desembargadores e três juízes de direito. Os objetivos principais são os de evitar o uso de força pública no cumprimento de mandados de reintegração/desocupação e o de minimizar os efeitos deletérios das desocupações, relativamente às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

A Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça tem desempenhado relevantíssimo papel, sobretudo ante a natureza complexa dos casos de conflitos fundiários coletivos.

Destaca-se, em sua atuação, a visita *in loco* que é sempre realizada pela Comissão (juízes e desembargadores, bem como assessoria) em cada comunidade, com a produção de relatório sobre a situação das famílias da área. Isto possibilita a identificação do conflito social de fundo, características da posse e da função social, bem como do perfil social dos moradores, detalhando-se os públicos vulneráveis, bem como outras informações relevantes.

Soma-se a isso o diálogo que é realizado com os diversos atores envolvidos: proprietários, poder público municipal e estadual por seus diversos gestores e procuradores, órgãos especializados como INCRA, órgão estadual de terras, companhias de habitação (COHAB), Ministério Público, Defensoria Pública e

as famílias moradoras. Os diálogos bilaterais, realizados com as diferentes esferas e escalões do Poder Executivo (municipal, estadual e federal), são um diferencial para que se encontre soluções efetivas, eis que, sem isso, os procuradores dos órgãos públicos pouco podem dispor sobre potenciais soluções nas audiências de mediação judicial.

Como passo complementar, foi criado, em 15 de abril de 2020, um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) denominado Fundiário, voltado especificamente para a realização das audiências de mediação e conciliação nas questões fundiárias coletivas, as quais são realizadas após a visita e relatório realizados pela Comissão e em paralelo aos diálogos promovidos por esta. A atuação da Comissão deve anteceder a atuação do CEJUSC Fundiário.

A audiência é entre os proprietários e os ocupantes dos imóveis, outros órgãos e entidades, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a Comissão de Conflitos Fundiários do TJPR, o Grupo de Trabalho de Questões Fundiárias do Estado do Paraná, a Comissão de Direitos Humanos e Cidadania da Assembleia Legislativa e a Comissão Pastoral da Terra dos municípios interessados na resolução do conflito.

Este ano, o Tribunal de Justiça expediu a Nota Técnica nº 01/2022[9], em que trata dos procedimentos administrativos e jurisdicionais para o adequado tratamento dos conflitos fundiários urbanos ou rurais de natureza coletiva e apresenta o trabalho da Comissão de Conflitos Fundiários do tribunal e do CEJUSC fundiário.

Na Nota Técnica, o Tribunal orienta que, nos casos de conflitos fundiários coletivos:

> a) A análise das ações possessórias coletivas deve se dar, para além das discussões sobre posse e propriedade, a partir da avaliação do conflito social de fundo que dá origem à ação, inclusive quando da análise de pedido liminar.
>
> b) Se inexistentes ou incompletos os dados sobre a área em litígio, bem como sobre o número de ocupantes e seu perfil, será realizada inspeção no local, pelo magistrado que preside os autos ou pela Comissão de Conflitos Fundiários, mediante provocação.
>
> c) Os ocupantes devem ser adequadamente identificados e qualificados, pela parte autora ou após diligências pelo juízo, a fim de garantir a sua regular citação,

[9] Nota Técnica disponível em: https://www.tjpr.jus.br/documents/18319/68741924/Nota+T%C3%A9cnica+n%C2%BA+01-2022.pdf/7de4bb7f-c790-fba8-f25c-1f92f7011efb Acesso em 14 de outubro de 2022.

que não pode ser suprida com a intimação de movimentos sociais ou associações de moradores.

d) A determinação de intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Município onde se localiza a área deve se dar o quanto antes, a fim de que se manifestem sobre a possibilidade de solução para o conflito, bem como sobre a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, notadamente dos em condição de vulnerabilidade social.

e) Sempre que possível, será estabelecida interlocução prévia com órgãos responsáveis pela política urbana ou agrária, do Estado e do Município da localidade da área litigiosa, pelo magistrado que preside os autos e/ou por intermédio da Comissão de Conflitos Fundiários.

f) A busca por solução consensual será constante e incansavelmente estimulada, mediante a remessa dos autos à Comissão de Conflitos Fundiários e, após, ao CEJUSC Fundiário.

g) Para as ações possessórias em andamento e com ordens de reintegração suspensas, deverá ser observada a regra do art. 2º, §4º, da Lei Federal n.º 14.216/2021, a fim de que, superado o prazo de suspensão dos mandados por força da ADPF n.º 828, sejam realizadas audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, e inspeção judicial nas áreas em litígio.

A Comissão tem protagonizado solução de casos com garantia de direitos humanos. **A mediação pelo Poder Judiciário da Comunidade José Lutzenberger (Paraná)**[10] é fruto de importante – e inédito – trabalho da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Desde 2004, famílias de camponeses e agricultores familiares constituíram a Comunidade Agroflorestal José Lutzenberger, em Antonina (PR). Local da antiga fazenda São Rafael, ela se localiza dentro de uma área de preservação ambiental de Mata Atlântica (Área de Proteção Ambiental de Guaraqueçaba) e era objeto de uma ação de reintegração de posse ajuizada pelo proprietário da antiga fazenda. As famílias, organizadas no movimento dos trabalhadores rurais sem-terra, consolidaram uma comunidade na área e ali realizaram um intenso trabalho de recuperação ambiental e produção agroecológica, pois a área estava intensamente degradada pelo desmatamento, desvio de rio e criação de búfalos que se realizava na antiga fazenda. A comunidade inclusive ganhou o Prêmio Juliana Santilli de Proteção da Agrobiodiversidade. Expoente de alimentos saudáveis e agroecológicos, 90% de sua produção atende à merenda escolar das escolas de quatro municípios da região.

[10] Ver mais em: https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/na-area-em-fez-renascer-a-mata-atlantica-comunidade-jose-lutzenberger-pr-conquista-o-direito-a-terra/23774

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) havia anteriormente demonstrado interesse na desapropriação da área, sendo que até 2015 fez avaliações do imóvel e abriu processo administrativo para desapropriação. Contudo, nos últimos anos afirmou não ter mais interesse em regularizar a área.

Em 2018, a ação de reintegração de posse havia sido convertida em uma indenização ao proprietário pela Juíza da Vara Cível da Comarca de Antonina. Em sede de recurso, em 2021, o feito foi encaminhado à Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e ao CEJUSC Fundiário, após pedido das 22 famílias da comunidade. Com acompanhamento da Comissão, foram estabelecidas negociações entre a comunidade, o proprietário da área, o Estado do Paraná, especialmente a PGE, a Casa Civil e o Ministério Público Estadual. Após intenso diálogo e 11 audiências de mediação, o Estado do Paraná assumiu, em Termo de Desapropriação, o valor indenizatório ao proprietário, com sua anuência e com o compromisso de permanência dos moradores na área. Assim, após 21 anos de reivindicação coletiva e resistência à ameaça de despejo, as famílias comemoraram recentemente o direito à permanência no território.

O TJPR noticia a realização de mediação em mais de 50 casos[11].

1.2. O GAORP/TJ-SP

Conforme prevê sua portaria criadora (TJ - Portaria nº 9.138/2015), o Grupo de Apoio à Ordens de Reintegração de Posse (GAORP), tem como coordenador juiz assessor designado pela Presidência do TJ-SP, conjuntamente com representantes indicados pelos membros dos Governos Federal, Estadual e Municipal[12].

---

[11] https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1lKI/content/dialogo-da-comissao-de-conflitos-fundiarios-com-a-magistratura-leva-magistrados-para-atividade-de-reconhecimento-em-ocupacao/18319

[12] Destaca-se:
NÍVEL FEDERAL: I – Um representante da Secretaria-Geral da Presidência da República; II – Um representante do Ministério das Cidades;
NÍVEL ESTADUAL: I – Um representante da Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo; II – Um representante da Secretaria de Segurança Pública; III – Um Coronel representante do Comando Geral da Polícia Militar do Estado de São Paulo; IV – Um Delegado de Classe Especial representante da Delegacia Geral de Polícia; V – Um representante da Secretaria da Habitação; VI – Um representante da Secretaria da Habitação - CDHU; VII – Um representante da Secretaria de Desenvolvimento Social; VIII – Um representante da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania; IX – Um representante da Coordenadoria Estadual de Defesa Civil do Estado de São Paulo; X – Um representante da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo;
NÍVEL MUNICIPAL: I - Um representante da Secretaria Municipal de Governo; II – Um representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos; III – Um representante da Procuradoria Geral do Município; IV – Um representante da Secretaria Municipal da Habitação; V – Um representante da Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

Com a participação e interlocução com órgãos municipais, estaduais e federais de habitação, regularização fundiária, assistência social, saúde e de proteção de direitos de vulneráveis (ex.: conselho tutelar), além da Defensoria Pública e do Ministério Público, tais grupos têm apresentado posição privilegiada para a resolução de conflitos fundiários, garantindo direitos ou evitando maiores violações em situações extremamente delicadas, que são as remoções forçadas.

A experiência do GAORP em São Paulo foi fundamental para evitar reintegrações forçadas de enorme impacto social. Dentre elas, destaca-se a atuação do órgão nas mediações de conflito da ocupação Vila Soma (Processo TJ/SP:0008497-20.2012.8.26.0604), em Sumaré, e Ocupação Povo Sem Medo de São Bernardo (TJ/SP: 0001846-03.2017.8.26.0537), duas das maiores ocupações urbanas existentes no Estado de São Paulo na última década.

Por meio das negociações que se iniciaram a partir do Grupo de Apoio, centenas de famílias anteriormente ameaçadas de despejo em Sumaré atualmente estão em processo de regularização fundiária de seus lotes, tendo adquirido o imóvel por parte do mesmo autor da ação possessória. Em São Bernardo, as famílias ameaçadas conseguiram a perspectiva de atendimento habitacional junto ao Poder Público. Infelizmente, porém, a despeito do agravamento da crise econômica e social, bem como do aumento significativo de ocupações no Estado, o grupo de mediação de São Paulo deixou de se reunir nos últimos anos.

1.3 Aprimoramento dos sistemas de mediação

Apesar de casos exitosos, no funcionamento e nos casos concretos, esses experiências mostraram algumas fragilidades do ponto de vista do desenho institucional que precisam ser corrigidas para o bem da efetividade e eficácia.

Em relação ao GAORP, a primeira por ter sido criado por uma portaria do Tribunal de Justiça de São Paulo, instrumento normativo frágil e que pode ser revisado a qualquer tempo pela presidência da corte. É importante transformar esse tipo de comissão de mediação em ferramenta institucional permanente.

Outro aspecto a ser aprimorado é o de que o juiz ou a juíza designados para dirigir o GAORP também acumulam funções jurisdicionais, sem poder se dedicar plenamente aos conflitos possessórios coletivos no âmbito da arena de mediação.

Assim como o GAORP, o CCF/TJ-PR também exige aprimoramentos, em especial quanto ao caráter facultativo da instauração da mediação pelo juiz da causa.

A busca de solução consensual para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual ou na fase da ação judicial, para que tenha os efeitos de mecanismo efetivo de promover a "*paz social e a busca de soluções alternativas e consensuais dos conflitos fundiários coletivos com efetividade, celeridade e economia do dinheiro público*" deve ser elemento obrigatório. Deve haver obrigatoriedade de **prévia atuação de grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários, no âmbito do Poder Judiciário.**

Institucionalmente, portanto, os órgãos internos aos tribunais devem garantir a continuidade e estabilidade da mediação coletiva em conflitos fundiários e possessórios, assegurar a independência de seus diretores bem como fornecer condições de trabalho adequadas para a dedicação necessária a demandas tão complexas, inclusive com equipe suficiente para realização dos trabalhos.

Esses órgãos colegiados com a participação de diversos agentes e órgãos públicos também vão ao encontro das recomendações sugeridas pelo INSPER e Instituto Pólis na pesquisa realizada para o CNJ, no sentido de que haja: "i. *Apoio técnico multidisciplinar a juízes, juízas, desembargadores e desembargadoras para condução de inspeções judiciais, audiências de justificação e audiências de mediação; ii. Fortalecimento de núcleos especializados na Defensoria Pública e no Ministério Público*."

Deve-se promover, portanto, a institucionalização desses órgãos de mediação dentro da estrutura do Poder Judiciário, prevendo a sua participação obrigatória em conflitos fundiários. A criação dessas arenas institucionais é de fundamental importância para que os conflitos sejam reconhecidos e tratados como coletivos, além de estimular a especialização nos temas fundiários e possessórios.

Destacamos ainda a importância da atuação dos órgãos de mediação nas ocupações de força nova, situação na qual encontra-se 70% do número de casos de conflitos fundiários e coletivos do país, conforme aponta estudo encomendado pelo CNJ.

A solução consensual dos conflitos deve ser estimulada por todos os atores processuais (art. 3º, § 3º, do CPC), sendo dever do juiz tentar, a qualquer momento, que as partes façam autocomposição (art. 139, inc. V, da lei processual). Ora, se cada vez mais o direito processual tende a estimular as partes a solucionarem, consensualmente, seus conflitos, não há explicação para que, numa situação tão sensível quanto a posse coletiva de imóveis, não se possa fazer uso de meios consensuais a qualquer tempo. A exigência de realização de audiência judicial de mediação em litígios possessórios coletivos está em consonância com as observações do Comentário Geral n. 07 ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, produzido pela Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, bem como pela Resolução 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Importante também a necessidade de uma abordagem transversal em vista do contexto humano envolvido, de modo que sejam assegurados os direitos fundamentais das pessoas envolvidas. Daí a importância de uma comissão com representação plural, e nesse sentido vale destacar a composição prevista no Grupo de Apoio às Ações de Reintegração de Posse em São Paulo. Para que juízes e juízas possam trazer elementos concretos dos conflitos sociais subjacentes às ações possessórias, recomenda-se a constituição de um núcleo de apoio técnico multidisciplinar para fornecer informações urbanísticas e registrais sobre a propriedade em disputa, a situação econômico-social dos ocupantes, a demarcação geográfica do terreno, indicando, por exemplo, se há área de risco, entre outras finalidades de apoio ao Judiciário.

Este E.STF, no exercício de sua jurisdição constitucional de garante jurisdicional da Constituição e do exercício regular das funções estatais, requer-se, se estabeleça orientação nacional aos Tribunais da União e dos Estados do país para que sejam adotadas providências para:

1. A criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos, garantida a presença permanente de órgãos públicos municipais, estaduais e federais de habitação, regularização fundiária, assistência social, saúde e de proteção de direitos de vulneráveis (ex.: conselho tutelar), além da Defensoria Pública e do Ministério Público

2. A fixação de normativos permanentes e a designação de membros do Poder Judiciário para atuação exclusiva e dedicados, de modo a assegurar a

institucionalidade e a obrigatoriedade das arenas de mediação em conflitos fundiários coletivos;

3. A designação em audiências de mediação em casos de posse nova e velha;

4. A formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios e disponibilização de um núcleo de apoio técnico multidisciplinar para fornecer informações urbanísticas e registrais sobre a propriedade em disputa, a situação econômico-social dos ocupantes;

5. Fixação de regra que obrigue a realização de audiência prévia de mediação e conciliação nas questões fundiárias coletivas, as quais são realizadas após a visita e relatório realizados pela Comissão.

H.2. Nas remoções inevitáveis, deve ser elaborado plano prévio de remoção e reassentamento no âmbito jurisdicional, preferencialmente nas comissões do Poder Judiciário, em conjunto com as famílias moradoras dos imóveis e dos órgãos municipais, estaduais e federais de habitação e urbanismo, de regularização fundiária, de assistência social, de saúde e de proteção de direitos de vulneráveis, pautado sempre pelo princípio da não separação das famílias e adequação às condições e vínculos de trabalho, saúde e educação de cada núcleo familiar.

O **plano prévio de remoção e reassentamento** deverá necessariamente observar todas as seguintes diretrizes estabelecidas na **Resolução nº 10, de 17 de Outubro de 2018, do Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)**[13], que estabelece, dentre outros:

I) a necessidade da participação do grupo atingido, através de reuniões presenciais, sempre que possível, no local da ocupação, ou em local de fácil acesso, em que todos e todas devem ter voz assegurada e considerada, sem qualquer tipo de intimidação e com respeito às formas de expressão das comunidades atingidas, nos termos da Convenção 169/OIT;

II) Participação de representantes dos órgãos responsáveis pela política urbana e rural na elaboração e execução do plano, tais como COHAB, Secretarias Municipais e Estaduais de Habitação e Urbanismo, órgãos de regularização fundiária, INCRA, Fundação Cultural Palmares, FUNAI, Ouvidorias Agrárias, Ministério Público e Defensoria Pública, por suas subdivisões especializadas, os quais devem aportar

[13] https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2018/outubro/resolucao-para-garantia-de-direitos-humanos-em-situacoes-de-conflitos-por-terra-e-aprovada-pelo-conselho-nacional-dos-direitos-humanos/copy_of_Resoluon10Resoluosobreconflitospossessriosruraiseurbanos.pdf

ao plano, informações concretas sobre as possibilidades de realocação dos grupos deslocados;

III) O local de reassentamento ofertado pelo poder público deve estar pronto (construção de casas, fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias) antes da remoção da comunidade, respeitando os elementos que compõem a moradia adequada; e

IV) A saída e transporte das pessoas e de seus pertences será responsabilidade e gestão do poder público.

Especificamente acerca do local de reassentamento, é importante ressaltar a necessidade de que ele seja apto a assegurar o direito à moradia adequada da coletividade realocada. O conceito de moradia adequada não é uma prescrição abstrata, ele é estruturado em critérios no Comentário Geral nº 04 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pacto DESC),[14] emitido pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais , de forma que o direito à moradia adequada detém os seguintes aspectos:

1) Segurança legal de posse;
2)Disponibilidade de serviços, materiais, facilidades e infraestrutura;
3) Custo acessível;
4) Habitabilidade;
5) Acessibilidade;
6) Localização;
7) Adequação cultural.

É perceptível que muitos desses requisitos que concretizam a moradia adequada não podem ser atendidos por qualquer tipo de abrigo temporário, precário e não planejado para o acolhimento adequado das pessoas (famílias inteiras) conforme suas necessidades, inclusive culturais. Alguns desafios que se afiguram nessa empreitada: muitas pessoas têm animais de estimação, muitas tem móveis, eletrodomésticos, objetos de manutenção e limpeza, carrinhos de reciclagem, objetos de trabalho, maquinário, instrumentos de mecânica e construção civil, crianças de todas as idades que estudam em colégios da região, pessoas que realizam tratamento em postos de saúde e hospitais da região, composições extremamente variadas, entre números de filhos, gênero, quantidade de idosos e deficientes na família.

Cite-se como exemplo desses abrigos temporários aqueles utilizados para o acolhimento de pessoas em situação de rua, como os Centro de

[14]O Pacto DESC foi devidamente internalizado pelo ordenamento jurídico nacional e promulgado por meio do Decreto 591/1992, tendo natureza de norma infraconstitucional, posto que tratado internacional de direitos humanos.

Acolhida da Cidade de São Paulo. Esses locais, conforme relatório[15] produzido pela Comissão Extraordinária de Defesa de Direitos Humanos e da Cidadania da Câmara de Vereadores, não tem a menor condição de receber também as famílias atingidas por desocupações coletivas. São locais já marcados pela falta de higiene, pela insuficiência de vagas, pelas condições insalubres e, inclusive, pelos riscos à saúde da população acolhida, conforme denunciado pela própria população em situação de rua. As condições dignas do local de reassentamento – aptas a garantir minimamente o direito à moradia adequada –, por isso, devem ser observadas e particularizadas, tendo como norte não só a Resolução 10/2018 do CNDH, mas a legislação internacional.

Por fim, como também determinado pela Resolução 10/2018 do CNDH, os deslocamentos **não deverão resultar em pessoas ou populações sem teto, sem terra e sem território**, bem como não deverão ser realizadas remoções que afetem as atividades escolares de crianças e adolescentes, o acesso à educação e a assistência à pessoa atingida, que faz acompanhamento médico, para evitar a suspensão do tratamento. Igualmente, não deverão ser realizadas remoções antes da retirada das colheitas, devendo-se assegurar tempo razoável para o levantamento das benfeitorias realizadas pelas famílias ocupantes.

Nas remoções inevitáveis, **como condicionantes de requisito de validade das ordens judiciais ou administrativas de despejo, remoção forçada e reintegração de posse em processos coletivos, sob pena de nulidade absoluta, devem ser fixados judicialmente os seguintes requisitos prévios – *conditio sine qua nom*** às ordens de remoções/despejos:

1. A elaboração, nos casos em que as remoções forem inevitáveis, de um plano prévio de remoção e reassentamento dos atingidos, a ser discutido preferencialmente nas **comissões/grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários, no âmbito do Poder Judiciário**, com a presença, contribuição e atuação de todos os órgãos que compõem essas comissões;
2. Que os locais para o reassentamento dos atingidos pelas remoções estejam previamente preparados para receber a todos, bem como sejam capazes de garantir o direito à moradia adequada dos que para ali serão levados, tudo isso nos termos da Resolução 10/2018 do CNDH, bem como da legislação internacional em vigor.

[15]https://www.saopaulo.sp.leg.br/wp-content/uploads/2022/06/2021_CDH_Relatorio_Visitas_Centros-de-Acolhida-2022-04-14.pdf

H.3. *Em complemento às condicionantes anteriormente citadas, que sejam explicitadas as seguintes condicionantes na decisão do E.STF para dar regime permanente aos conflitos possessórios coletivos.*

i) a efetiva realização de audiência de mediação entre as partes e de inspeção judicial na área, ambas com garantia de participação obrigatória de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público e convite a movimentos e entidades coletivas representativas (art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

ii) a obrigatoriedade de realização de inspeção judicial na área do conflito (a exemplo do previsto no art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

iii) a demonstração da função social da propriedade e da posse, da legitimidade do título e da ausência dos requisitos contidos no art. 1.228, §4º, do Código Civil, com apreciação judicial expressa e fundamentada (em obediência aos art. 182, 184 e 186 da CF/88);

iv) as expedição das ordens remoções/despejos/reintegrações seja precedida da manifestação dos órgãos de saúde e assistência social sobre os dados da localidade, e, em qualquer tempo, dos responsáveis por políticas judicial expressa e fundamentada;

v) nos despejos inevitáveis advenham as decisões com modulação dos efeitos, levando-se em conta, impreterivelmente, parâmetros sociais e econômicos da medida e levando-se em conta a ancianidade da posse, o grau de vulnerabilidade e o impacto social da medida (número de famílias desalojadas), além das condições oferecidas para o Poder Público para absorver a demanda por moradia, saúde e integridade das pessoas e para promover reassentamentos.

Sobre as condicionantes, portanto, requer-se que seja consignado na decisão que nos casos em que eventualmente ocorram os despejos e deslocamentos forçados de forma permanente, considerando os direitos fundamentais ou até o prazo estipulado por V.Excia., que as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial sejam válidas apenas e tão somente se forem precedidas das condicionantes que garantam moradia e subsistência às pessoas e famílias, sem prejuízo de outras, na searas habitacional e agrária, com exame judicial expresso e fundamentado (art. 565 do Código de Processo Civil) e que sejam enfrentadas as disposições do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, nas ocupações coletivas com prazo

superior a cinco anos, e com fundamento no art. 499 do Código de Processo Civil para as demais, fundamentando a sua incidência ou a respectiva recusa no caso concreto.

H.4. *Das remoções administrativas – Como há violação ao devido processo legal e à reserva de jurisdição, deve ser proibida qualquer remoção administrativa sumária não fundada em ordem judicial prévia e específica.*

É notório que as remoções administrativas possuem peso considerável no atual cenário de déficit habitacional verificado nas grandes cidades do país. A fim de ilustrar a situação, no ano de 2020, dados do Observatório de Remoções da FAU/USP apontam que ao menos 630 famílias foram forçadas a sair de suas residências devido a ordens administrativas do Poder Público na Região Metropolitana de São Paulo.

Situações como essas são absolutamente corriqueiras nos municípios brasileiros. Centenas de famílias são removidas de maneira silenciosa e arbitrária todos os dias pelo uso abusivo das forças de segurança municipais sem que tenham a oportunidade de defesa ou tempo suficiente para organizar a realocação. Não é incomum que essas famílias sejam acordadas com retroescavadeiras e patrulhas policiais determinando, sem aviso prévio, a saída imediata de sua residência.

Embora seja frequente, é imperioso observar que tal medida viola frontalmente a Constituição Federal, ao ignorar o direito de defesa e o devido processo legal, além de configurar, em última instância, invasão de domicílio e abuso de autoridade.

A Carta Magna traz a garantia do devido processo legal expressa no seu Artigo 5º, incisos LIV e o inciso LV[16], assegurando o contraditório e ampla defesa não somente em processos judiciais, mas também em processos administrativos.

[16] Art. 5º – (...)
LIV – ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal.
LV – aos litigantes em processo judicial e administrativo, e aos acusados em geral, serão assegurados o contraditório e a ampla defesa, com os meios de recurso a ela inerentes.

O princípio do devido processo legal insculpido no inciso LIV do artigo 5º da Constituição Federal é frontalmente violado pelas remoções compulsórias executadas pela administração pública, eis que tal procedimento configura reintegração de posse por via oblíqua, e, em assim sendo, tal procedimento constitui-se em verdadeiro abuso de autoridade, punível pelo art. 22 da Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019.

É comum que o Poder Público busque ancorar a legalidade destas remoções no exercício do poder de polícia e na autoexecutoriedade administrativa. Nessa linha argumentativa, a autoexecutoriedade é tratada como uma característica de todo e qualquer ato decorrente do exercício do poder de polícia do qual seria deduzida a faculdade de remover comunidades inteiras sem ordem judicial.

Essa dedução configura manifesta afronta ao texto constitucional e à legislação voltada à contenção do abuso de poder do Estado, já que, como destaca o mesmo Observatório de Remoções, as remoções administrativas "*são processos [de despejo] ainda mais silenciosos, invisíveis e muitas vezes ainda mais violentos, já que sequer existe espaço para a defesa e o contraditório*".

Assim, além de violarem direitos dos cidadãos, as remoções administrativas atentam contra o próprio princípio da reserva jurisdicional, arrogando para si atribuição expressamente conferida ao Poder Judiciário pela Carta Magna.

Convém analisar o argumento frequentemente apresentado pela Administração Pública para fundamentar esse tipo de medida à luz da melhor doutrina do direito administrativo brasileiro.

O poder de polícia é entendido por Maria S. Z. Di Pietro como "*a atividade do Estado consiste em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*". Mais estritamente, para Celso Antonio Bandeira de Mello, o poder de polícia relaciona-se "*com as intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar ao desenvolvimento de atividades particulares contrastantes com os interesses sociais*".

Além de subordinar o exercício do poder de polícia ao interesse público, que não se pode considerar mera expressão da pretensão estatal, mas o respeito ao ordenamento jurídico, ao Estado de Democrático de Direito e ao plexo de direitos constitucionais que lhe conferem substrato e legitimidade; há, ainda, clara delimitação doutrinária quanto aos limites para a caracterização da autoexecutoriedade.

Há três características comumente atribuídas ao poder de polícia, a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade. A autoexecutoriedade, leciona Di Pietro, permite que a Administração Pública atinja seus objetivos constitucionais sem depender da ação de terceiros. No entanto, a autoexecutoriedade não decorre naturalmente de toda e qualquer medida do exercício do poder de polícia, como ensina a autora:

> *A autoexecutoriedade não existe em todas as medidas de polícia. Para que a Administração possa se utilizar dessa faculdade, é necessário que a* ***lei a autorize expressamente, ou que se trate de medida urgente****, sem a qual poderá ser ocasionado prejuízo maior para o interesse público. No primeiro caso, a medida deve ser adotada em consonância com o procedimento legal,* ***assegurando-se ao interessado o direito de defesa****, previsto expressamente no artigo 5º, inciso LV, da Constituição. No segundo caso, a própria urgência da medida dispensa a observância de procedimento especial,* ***o que não autoriza a Administração a agir arbitrariamente ou a exceder-se no emprego da força****, sob pena de responder civilmente o Estado pelos danos causados (cf. art. 3 7, § 6º, da Constituição) , sem prejuízo da responsabilidade criminal, civil e administrativa dos servidores envolvidos.*

No mesmo sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello afirma que o poder de polícia deve encontrar seu fundamento último na lei, em obediência ao princípio da legalidade estrita dos atos administrativos, sendo vedado que contrarie normas, direitos, deveres ou obrigações legalmente constituídos. Deve, ainda, adequar-se à razoabilidade e proporcionalidade. E, no que toca à autoexecutoriedade, o autor subordina a sua caracterização à previsão legal, à urgência e à subsidiariedade.

No caso das remoções administrativas, não há situação de fato que dê guarida jurídica ao Poder Público para retirada forçada de famílias de suas moradias porquanto, ao se considerar a déficit habitacional brasileiro, tal medida é incapaz de atender aos requisitos ético-jurídicos impostos pela Constituição à ação do Estado. Pelo contrário, as remoções administrativas violam o direito constitucional à moradia, bem como outros direitos fundamentais, todos colocados em xeque por reações desarrazoadas, desproporcionais e desnecessárias da Administração contra cidadãos em luta por sobrevivência e dignidade.

Os pressupostos para a autoexecutoriedade da ação administrativa estão claramente a demonstrar que a regra, especialmente no caso de remoções a serem promovidas pelo Estado, é a reserva jurisdicional (BINEBOJIM, 2020, p. 115). A despeito disso, verifica-se a difusão das remoções administrativas com fundamento exclusivo no poder de polícia, cuja insuficiência ética e jurídica para autorizar despejos já restou demonstrada.

O inciso XXXV do artigo 5º da Constituição da República, ao determinar que "*a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*" não deixa dúvida quanto à inconstitucionalidade intrínseca às remoções administrativas. Em um contexto social em que a busca pela efetivação do direito constitucional à moradia por meio da ocupação de terrenos ociosos passa pela flexibilização do direito à propriedade (à luz do imperativo constitucional de cumprimento de sua função social e do atendimento do interesse público), é indiscutível a necessidade de apreciação do Poder Judiciário.

Uma vez que o caráter do conflito fundiário urbano envolve, necessariamente, a colisão de direitos, o mesmo obriga a apreciação do Poder Judiciário, sendo inconstitucional o ato administrativo que exclua a apreciação judicial, o que também exclui a possibilidade de que o ato de remoção administrativa possa ser dotado de autoexecutoriedade, pois, mesmo havendo previsão legal, esta não teria validade jurídica.

Nesse sentido, é muito preocupante que existam gestores públicos que estruturam verdadeiras "máquinas burocráticas" para a promoção de remoções administrativas (articulação de departamentos, previsão de procedimentos

táticos e de vigilância intensa, militarização de secretarias de habitação). Nesses casos, a remoção administrativa deixa de ser excepcional, vinculada e condicionada, para se tornar a regra ("normalização da exceção"), fulcrada na emergência e na eleição de inimigos (MILANO, 2017).

Importante nesse sentido destacar aquilo que prevê o art. 6º, da Resolução nº 10 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, que dispõe sobre soluções garantidoras de direitos humanos e medidas preventivas em situações de conflitos fundiários coletivos rurais e urbanos, em conformidade com tratados internacional dos quais o Brasil é signatário.

> Art. 6º No tratamento e prevenção de conflitos fundiários coletivos deve-se:
>
> **IV – Garantir o respeito aos princípios constitucionais do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa, assegurando inclusive assistência jurídica integral gratuita aos grupos em situação de vulnerabilidade; (...)**

Logo, é imprescindível que ocorra manifestação judicial no caso do imóvel ocupado estar sendo utilizado como moradia, conforme estabelece o art. 6º, IV da Res. 10/18 do Conselho Nacional de Direitos Humanos, ao dispor que **os despejos e deslocamentos forçados de grupos que demandam proteção especial do Estado só podem ocorrer mediante decisão judicial, e jamais por decisão meramente administrativa**.

DOS PEDIDOS

De todo o exposto, íntegra a configuração da verossimilhança das alegações de fato e de direito, bem como caracterizada a renovada necessidade de adoção urgente de medidas voltadas à solução equânime e geral das gravíssimas violações aos preceitos fundamentais, em favor da segurança de toda a sociedade brasileira, requerem o partido arguente e os *amici curiae*, com fundamento no art. 5º da Lei nº 9.882/99, de modo urgente, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário, a concessão de medida cautelar, a fim de que V.Excia. determine

A. De modo principal:

1. A extensão do prazo da medida liminar concedida até que advenha o julgamento de mérito da ADPF, ou por mais 6 (seis) meses ou até que cessem os efeitos sociais e econômicos da Pandemia e, deste modo, continuem sendo e/ou sejam suspensos todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurarem os efeitos sanitários, sociais e econômicos da Covid-19; e
2. Que seja suspensa toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise advinda da Covid-19.
3. Até quando perdurarem os efeitos da pandemia, até o prazo estipulado por V.Excia., ou até que advenha decisão de mérito da ADPF, sejam vedadas as ordens administrativas ou extrajudiciais de desocupação, despejo ou reintegração de posse.

B. De modo subsidiário, a concessão de medida cautelar, a fim de que V.Excia.:

1. A manutenção das decisões de suspensão de ocupações e despejos proferidas em face da decisão na ADPF 828, até que sejam efetivamente estabelecidas as condições prévias estipuladas na Resolução n.º 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos;
2. Sejam estabelecidas medidas permanentes a serem observadas nos conflitos possessórios, conforme detalhadamente exposto no item H:
   2.1. A criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos, garantida a presença permanente de órgãos públicos municipais, estaduais e federais de habitação, regularização fundiária, assistência social, saúde e de proteção de direitos de vulneráveis (ex.: conselho tutelar), além da Defensoria Pública e do Ministério Público, com a fixação de prazo para criação/consolidação de tais estruturas no âmbito da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho;
   2.2. A fixação de normativos permanentes e a designação de membros do Poder Judiciário para atuação exclusiva e dedicados, de modo a assegurar a

institucionalidade e a obrigatoriedade das arenas de mediação em conflitos fundiários coletivos;

2.3. A formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios e disponibilização de um núcleo de apoio técnico multidisciplinar para fornecer informações urbanísticas e registrais sobre a propriedade em disputa, a situação econômico-social dos ocupantes;

2.4. A designação em audiências de mediação em casos de posse nova e velha;

2.5. Fixação de regra que obrigue a realização de audiência prévia de mediação e conciliação nas questões fundiárias coletivas, as quais são realizadas após a visita e relatório realizados pela Comissão;

2.6. Que na efetiva realização de audiência de mediação entre as partes e de inspeção judicial na área, ambas tenha a garantia de participação obrigatória de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público e convite a movimentos e entidades coletivas representativas (art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

2.7. A obrigatoriedade de realização de inspeção judicial na área do conflito (a exemplo do previsto no art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

2.8. 2.8. A demonstração da função social da propriedade e da posse, da legitimidade do título e da ausência dos requisitos contidos no art. 1.228, §4º, do Código Civil, e art. 499, do Código de Processo Civil, com apreciação judicial expressa e fundamentada (em obediência aos art. 182, 184 e 186 da CF/88);

2.9. Que toda e qualquer das ordens remoções/despejos/reintegrações seja expedida precedida da manifestação dos órgãos de saúde e assistência social sobre os dados da localidade, e, em qualquer tempo, dos responsáveis por políticas judicial expressa e fundamentada;

2.10. A elaboração, nos casos em que as remoções forem inevitáveis, de um plano prévio de remoção e reassentamento dos atingidos, a ser discutido nas comissões/grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários, no âmbito do Poder Judiciário, com a presença, contribuição e atuação de todos os órgãos que compõem essas comissões;

2.11. Que os locais para o reassentamento dos atingidos pelas remoções estejam previamente preparados para receber a todos, bem como sejam capazes de garantir o direito à moradia adequada dos que para ali serão levados, tudo isso

nos termos da Resolução 10/2018 do CNDH, bem como da legislação internacional em vigor;

2.12. Nos despejos inevitáveis advenham as decisões com modulação dos efeitos, levando-se em conta, impreterivelmente, parâmetros sociais e econômicos da medida e levando-se em conta a ancianidade da posse, o grau de vulnerabilidade e o impacto social da medida (número de famílias desalojadas), além das condições oferecidas para o Poder Público para absorver a demanda por moradia, saúde e integridade das pessoas e para promover reassentamentos.

2.13. Seja determinado que o poder público, em todas as suas esferas, deixe de promover remoções administrativas sumárias não fundadas em ordens judiciais prévias e específicas.

3. Seja reiterada a determinação da estrita observância ao artigo 565 do CPC, impondo-se o dever de realização de audiência de mediação com a indispensável intimação do Ministério Público e Defensoria Pública;
4. Que sejam observados os ditames do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, nas ocupações coletivas com prazo superior a cinco anos.

C. Subsidiariamente, e em não sendo deferidos os pedidos anteriores, requer-se que, conforme decidido na medida cautelar:

1. que continue a ser exigido do Poder Público o cumprimento de condições prévias mínimas onde se assegure às pessoas e comunidades moradia adequada como requisito para eventuais desocupações e, nos casos em que eventualmente ocorram os despejos e deslocamentos forçados no período em que perdurar os efeitos da pandemia, ou até o prazo estipulado por V.Excia., que as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial sejam válidas apenas e tão somente se forem precedidas das seguintes condicionantes que garantam moradia e subsistência às pessoas e famílias, sem prejuízo de outras que V. Excia. entenda estipular:

i) A observância cumulativa dos requisitos, diretrizes e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, a através da Resolução nº 10, de 17 de Outubro de 2018, especialmente, mas sem prejuízo dos demais:

i.1) Adoção de plano de remoção e reassentamento com efetivas e comprovadas medidas que garantam a subsistência das famílias;

i.2) O acolhimento das pessoas e famílias deslocadas e/ou despejadas em locais com a construção de casas, onde haja o fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias; e

i.3) Que o reassentamento não imponha ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências sociais, econômicas e ambientais negativas.

D. De modo complementar, se conceda a medida cautelar ordenando-se aos governos Federal, Estaduais e municipais, para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário social e econômico atual, devendo:

i) promover o levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar e resolver os problemas referentes às crianças e aos adolescentes presentes na ocupação;

ii) sejam criados Planos Emergenciais de Moradias Populares em caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) para garantir a subsistência das famílias, devendo garantir o amplo debate para com as famílias, bem como a participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle;

iii) sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente, com o devido debate com a sociedade, buscando resguardar a ampla participação social das tomadas de decisões com poder de veto popular, sob pena de nulidade dos atos administrativos;

E. Subsidiariamente, para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B determina os procedimentos legais para a atuação do poder público em situações "suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos

correlatos", adicionando-se as garantias medidas alternativas de moradia nos termos da lei e da Resolução n.17/2021 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

A fixação de multa diária pelo descumprimento da decisão.

Após a apreciação liminar, sejam o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República intimados para se manifestarem, nos termos do disposto no art. 103, §§ 1º e 3º, da CF.

Por fim, caso V. Excia. e esta Suprema Corte entendam pertinente, a adoção das providências do §1º do art. 6º da Lei 9.882/1999, fixando-se data e hora para a realização de audiência pública.

Nestes termos, pede o deferimento.

Brasília-DF, 20 de Outubro de 2022.

ANDRÉ MAIMONI
OAB/DF 29.498

DANIEL SARMENTO
OAB/RJ 73.032

ALBERTO MAIMONI
OAB/DF 21.144

DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
OAB/PR 96.566

PEDRO BRANDÃO
OAB/PE 31.352

JULIA ÁVILA FRANZONI
OAB/MG 160.020

RAMON KOELLE
OAB/SP 295.445

DIEGO VEDOVATTO
OAB/DF 51.951

EUGÊNIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
OAB/DF 4.935

ANDRÉ FEITOSA ALCÂNTARA
OAB/SP 257.833

MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS
OAB/RJ 121.310

ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
OAB/RJ Nº 128.986

FERNANDA MARIA DA COSTA VIEIRA
OAB/RJ 101.385

CRISTIANO MÜLLER
OAB/RS 40494

PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
OAB/DF 50.755;

RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGÃO
OAB/DF 32.147

NUREDIN AHMAD ALLAN
OAB/PR 37.148-A

TEREZA CRISTINA DE LARA CAMPOS DORINI MANSI
OAB/PE 1159-B

NATÁLIA F M DE ALMEIDA
OAB/PE N° 33.916

OLÍMPIO DE MORAES ROCHA
OAB/PB 14.599

BENEDITO ROBERTO BARBOSA
OAB/SP 147301

GUILHERME PIANTINO SILVEIRA ANTONELLI
OAB/SP 407.951

ROBERTO DANTAS
OAB/PE 47.334

CAIO CESAR BARBOSA DA SILVA
OAB/SP 375.589

FELIPE EDUARDO NARCISO VONO
OAB/SP 312477

CLAUDETE SIMAS
OAB/RS 80.873

JACQUES ALFONSÍN
OAB/RS 3.320

ANTÔNIO CELESTINO
OAB/PE 31.565

ANA CECÍLIA DE BARROS GOMES
OAB/PE 31.549

FLÁVIA VALADARES
OAB/RJ 199.199

02/11/2022 **PLENÁRIO**

REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
ADV.(A/S)	: NATALIA BASTOS BONAVIDES
REQTE.(S)	: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
REQTE.(S)	: TERRA DE DIREITOS
REQTE.(S)	: CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
ADV.(A/S)	: JULIA AVILA FRANZONI
ADV.(A/S)	: DIEGO VEDOVATTO
ADV.(A/S)	: ANDRE FEITOSA ALCANTARA
ADV.(A/S)	: LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
REQTE.(S)	: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: OLIMPIO DE MORAES ROCHA
ADV.(A/S)	: HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
REQTE.(S)	: COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
REQTE.(S)	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

ADV.(A/S)	:MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS
REQTE.(S)	:ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
REQTE.(S)	:MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH
REQTE.(S)	:NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL
REQTE.(S)	:CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS
REQTE.(S)	:LUIZA CARDOSO BEHRENDS
ADV.(A/S)	:JACQUES TAVORA ALFONSIN
ADV.(A/S)	:CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA
ADV.(A/S)	:CRISTIANO MULLER
REQDO.(A/S)	:UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQDO.(A/S)	:DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO MARANHAO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF

PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
REQDO.(A/S)	: ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQDO.(A/S)	: ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQDO.(A/S)	: ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQDO.(A/S)	: ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQDO.(A/S)	: ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQDO.(A/S)	: ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	: ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQDO.(A/S)	: ESTADO DE MATO GROSSO

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
ADV.(A/S)	:ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
ADV.(A/S)	:LETICIA MARQUES OSORIO
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADV.(A/S)	:LEANDRO FONSECA VIANNA
ADV.(A/S)	:TALES DAVID MACEDO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:LUCIANO BANDEIRA ARANTES
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	:MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
ADV.(A/S)	:ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO
ADV.(A/S)	:ELZEANE DA ROCHA
AM. CURIAE.	:CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	:CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
ADV.(A/S)	:DANIEL LOPES CERQUEIRA
ADV.(A/S)	:EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
ADV.(A/S)	:JULIANA GOMES MIRANDA
ADV.(A/S)	:MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
ADV.(A/S)	:ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	:RUDY MAIA FERRAZ
ADV.(A/S)	:RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
ADV.(A/S)	:TACIANA MACHADO DE BASTOS
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:MARIANA ALBUQUERQUE ZAN
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	:VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA
ADV.(A/S)	:EVELYN BARBOSA DA SILVA

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO. REFERENDO DA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.

3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas*. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, *como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória*.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo.* A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental referendada.

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Virtual Extraordinário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade de votos, por maioria de votos, referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendar, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos.

Brasília, 02 de novembro de 2022.

MINISTRO **LUÍS ROBERTO BARROSO** - RELATOR

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 7756-FEA3-C7AE-CD60 e senha B6A5-B74D-5554-27D6

02/11/2022 **PLENÁRIO**

REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
ADV.(A/S)	: NATALIA BASTOS BONAVIDES
REQTE.(S)	: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
REQTE.(S)	: TERRA DE DIREITOS
REQTE.(S)	: CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
ADV.(A/S)	: JULIA AVILA FRANZONI
ADV.(A/S)	: DIEGO VEDOVATTO
ADV.(A/S)	: ANDRE FEITOSA ALCANTARA
ADV.(A/S)	: LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
REQTE.(S)	: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: OLIMPIO DE MORAES ROCHA
ADV.(A/S)	: HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
REQTE.(S)	: COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
REQTE.(S)	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

ADV.(A/S)	:MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS
REQTE.(S)	:ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
REQTE.(S)	:MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH
REQTE.(S)	:NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL
REQTE.(S)	:CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS
REQTE.(S)	:LUIZA CARDOSO BEHRENDS
ADV.(A/S)	:JACQUES TAVORA ALFONSIN
ADV.(A/S)	:CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA
ADV.(A/S)	:CRISTIANO MULLER
REQDO.(A/S)	:UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQDO.(A/S)	:DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO MARANHAO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MATO GROSSO

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
ADV.(A/S)	:ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
ADV.(A/S)	:LETICIA MARQUES OSORIO
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADV.(A/S)	:LEANDRO FONSECA VIANNA
ADV.(A/S)	:TALES DAVID MACEDO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:LUCIANO BANDEIRA ARANTES
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	:MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
ADV.(A/S)	:ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO
ADV.(A/S)	:ELZEANE DA ROCHA
AM. CURIAE.	:CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	:CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
ADV.(A/S)	:DANIEL LOPES CERQUEIRA
ADV.(A/S)	:EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
ADV.(A/S)	:JULIANA GOMES MIRANDA
ADV.(A/S)	:MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
ADV.(A/S)	:ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	:RUDY MAIA FERRAZ
ADV.(A/S)	:RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
ADV.(A/S)	:TACIANA MACHADO DE BASTOS
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:MARIANA ALBUQUERQUE ZAN
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	:VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA
ADV.(A/S)	:EVELYN BARBOSA DA SILVA

I. **RELATÓRIO**

1. Trata-se de referendo do quarto pedido de medida cautelar incidental formulado pelo autor da ação, o Partido Socialismo e Liberdade – PSOL em conjunto com o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim – NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia. Os requerentes postulam a extensão do prazo da medida cautelar anteriormente deferida. Argumentam serem necessárias medidas urgentes para evitar a violação a preceitos fundamentais.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

2. O pedido foi formulado nos seguintes termos:

> "(...) requerem o partido arguente e os *amici curiae*, com fundamento no art. 5º da Lei nº 9.882/99, de modo urgente, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Plenário, a concessão de medida cautelar, a fim de que V.Excia. determine
>
> A. De modo principal:
>
> 1. A extensão do prazo da medida liminar concedida até que advenha o julgamento de mérito da ADPF, ou por mais 6 (seis) meses ou até que cessem os efeitos sociais e econômicos da Pandemia e, deste modo, continuem sendo e/ou sejam suspensos todos os processos, procedimentos ou qualquer outro meio que vise a expedição de medidas judiciais, administrativas ou extrajudiciais de remoção e/ou desocupação, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurarem os efeitos sanitários, sociais e econômicos da Covid-19; e
>
> 2. Que seja suspensa toda e qualquer medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em despejos, desocupações ou remoções forçadas que ordenam desocupações, reintegrações de posse ou despejos de famílias vulneráveis, enquanto perdurarem os efeitos sobre a população da crise advinda da Covid-19.
>
> 3. Até quando perdurarem os efeitos da pandemia, até o prazo estipulado por V.Excia., ou até que advenha decisão de mérito da ADPF, sejam vedadas as ordens administrativas ou extrajudiciais de desocupação, despejo ou reintegração de posse.
>
> B. De modo subsidiário, a concessão de medida cautelar, a fim de que V.Excia.:
>
> 1. A manutenção das decisões de suspensão de ocupações e despejos proferidas em face da decisão na ADPF 828, até que sejam efetivamente estabelecidas as condições prévias estipuladas na Resolução n.º 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos;
>
> 2. Sejam estabelecidas medidas permanentes a serem

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

observadas nos conflitos possessórios, conforme detalhadamente exposto no item H:

2.1. A criação e/ou consolidação de estruturas específicas internas ao Judiciário para realizar as audiências de conflitos possessórios coletivos, garantida a presença permanente de órgãos públicos municipais, estaduais e federais de habitação, regularização fundiária, assistência social, saúde e de proteção de direitos de vulneráveis (ex.: conselho tutelar), além da Defensoria Pública e do Ministério Público, com a fixação de prazo para criação/consolidação de tais estruturas no âmbito da Justiça Estadual, Federal e do Trabalho;

2.2. A fixação de normativos permanentes e a designação de membros do Poder Judiciário para atuação exclusiva e dedicados, de modo a assegurar a institucionalidade e a obrigatoriedade das arenas de mediação em conflitos fundiários coletivos;

2.3. A formação de juízes e juízas para mediação de conflitos coletivos fundiários e possessórios e disponibilização de um núcleo de apoio técnico multidisciplinar para fornecer informações urbanísticas e registrais sobre a propriedade em disputa, a situação econômico-social dos ocupantes;

2.4. A designação em audiências de mediação em casos de posse nova e velha;

2.5. Fixação de regra que obrigue a realização de audiência prévia de mediação e conciliação nas questões fundiárias coletivas, as quais são realizadas após a visita e relatório realizados pela Comissão;

2.6. Que na efetiva realização de audiência de mediação entre as partes e de inspeção judicial na área, ambas tenha[m] a garantia de participação obrigatória de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público e convite a movimentos e entidades coletivas representativas (art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

2.7. A obrigatoriedade de realização de inspeção judicial na área do conflito (a exemplo do previsto no art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021);

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

2.8. A demonstração da função social da propriedade e da posse, da legitimidade do título e da ausência dos requisitos contidos no art. 1.228, §4º, do Código Civil, e art. 499, do Código de Processo Civil, com apreciação judicial expressa e fundamentada (em obediência aos art. 182, 184 e 186 da CF/88);

2.9. Que toda e qualquer das ordens remoções/despejos/reintegrações seja expedida precedida da manifestação dos órgãos de saúde e assistência social sobre os dados da localidade, e, em qualquer tempo, dos responsáveis por políticas judicial expressa e fundamentada;

2.10. A elaboração, nos casos em que as remoções forem inevitáveis, de um plano prévio de remoção e reassentamento dos atingidos, a ser discutido nas comissões/grupos de conciliação e mediação especializados em conflitos fundiários, no âmbito do Poder Judiciário, com a presença, contribuição e atuação de todos os órgãos que compõem essas comissões;

2.11. Que os locais para o reassentamento dos atingidos pelas remoções estejam previamente preparados para receber a todos, bem como sejam capazes de garantir o direito à moradia adequada dos que para ali serão levados, tudo isso 48 nos termos da Resolução 10/2018 do CNDH, bem como da legislação internacional em vigor;

2.12. Nos despejos inevitáveis advenham as decisões com modulação dos efeitos, levando-se em conta, impreterivelmente, parâmetros sociais e econômicos da medida e levando-se em conta a ancianidade da posse, o grau de vulnerabilidade e o impacto social da medida (número de famílias desalojadas), além das condições oferecidas para o Poder Público para absorver a demanda por moradia, saúde e integridade das pessoas e para promover reassentamentos.

2.13. Seja determinado que o poder público, em todas as suas esferas, deixe de promover remoções administrativas sumárias não fundadas em ordens judiciais prévias e específicas.

3. Seja reiterada a determinação da estrita observância ao artigo 565 do CPC, impondo-se o dever de realização de

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

audiência de mediação com a indispensável intimação do Ministério Público e Defensoria Pública;

4. Que sejam observados os ditames do art. 1.228, § 4º, do Código Civil, nas ocupações coletivas com prazo superior a cinco anos.

C. Subsidiariamente, e em não sendo deferidos os pedidos anteriores, requer-se que, conforme decidido na medida cautelar:

1. que continue a ser exigido do Poder Público o cumprimento de condições prévias mínimas onde se assegure às pessoas e comunidades moradia adequada como requisito para eventuais desocupações e, nos casos em que eventualmente ocorram os despejos e deslocamentos forçados no período em que perdurar os efeitos da pandemia, ou até o prazo estipulado por V.Excia., que as ordens administrativas, extrajudicial e/ou judicial sejam válidas apenas e tão somente se forem precedidas das seguintes condicionantes que garantam moradia e subsistência às pessoas e famílias, sem prejuízo de outras que V. Excia. entenda estipular:

i) A observância cumulativa dos requisitos, diretrizes e condicionantes estabelecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, a através da Resolução nº 10, de 17 de Outubro de 2018, especialmente, mas sem prejuízo dos demais:

i.1) Adoção de plano de remoção e reassentamento com efetivas e comprovadas medidas que garantam a subsistência das famílias; 49

i.2) O acolhimento das pessoas e famílias deslocadas e/ou despejadas em locais com a construção de casas, onde haja o fornecimento de água, saneamento, eletricidade, escolas, alocação de terras e moradias; e

i.3) Que o reassentamento não imponha ao grupo transferido, nem ao grupo que anteriormente residia no local de destino, consequências sociais, econômicas e ambientais negativas.

D. De modo complementar, se conceda a medida cautelar ordenando-se aos governos Federal, Estaduais e municipais,

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

para que se abstenham de todo e qualquer ato que viole a saúde pública, o direito à moradia, o direito à educação, os direitos da infância e da adolescência, bem como o direito à cidade diante do cenário social e econômico atual, devendo:

i) promover o levantamento das famílias existentes, a fim de garantir-lhes moradia digna, resguardando principalmente a unidade familiar, buscando mitigar e resolver os problemas referentes às crianças e aos adolescentes presentes na ocupação;

ii) sejam criados Planos Emergenciais de Moradias Populares em caráter provisório, com estruturas sanitárias e de fácil acesso aos aparelhos urbanos (Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS) para garantir a subsistência das famílias, devendo garantir o amplo debate para com as famílias, bem como a participação social, nos moldes do Estatuto da Cidade, com envio ao STF para conhecimento e controle;

iii) sejam criadas, em no máximo 60 (sessenta) dias Políticas Públicas de moradias populares em caráter Permanente, com o devido debate com a sociedade, buscando resguardar a ampla participação social das tomadas de decisões com poder de veto popular, sob pena de nulidade dos atos administrativos;

E. Subsidiariamente, para os casos de área de risco que se repute inadiável a intervenção do poder público, requer-se que se respeite os estritos limites da Lei Federal 12.340/2010, que em seu art. 3-B determina os procedimentos legais para a atuação do poder público em situações "suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos", adicionando-se as garantias medidas alternativas de moradia nos termos da lei e da Resolução n.17/2021 do Conselho Nacional dos Direitos Humanos.

A fixação de multa diária pelo descumprimento da decisão.

Após a apreciação liminar, sejam o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República intimados para se manifestarem, nos termos do disposto no art. 103, §§ 1º e 3º, da

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

> CF.
>
> Por fim, caso V. Excia. e esta Suprema Corte entendam pertinente, a adoção das providências do §1º do art. 6º da Lei 9.882/1999, fixando-se data e hora para a realização de audiência pública".

3. Na decisão monocrática ora sujeita a referendo, deferi parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para (i) determinar a adoção de um regime de transição para o reinício da execução de decisões suspensas na presente ação e (ii) autorizar a imediata retomada do regime legal de desocupações em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato. Submeto tal decisão, nesta ocasião, a referendo pelo Plenário.

4. É o relatório. **Passo a votar.**

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 49A3-BADF-F239-EC40 e senha FE0E-4109-CC2E-7257

02/11/2022 **PLENÁRIO**

REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 DISTRITO FEDERAL

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):

VOTO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E CIVIL. ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO À MORADIA E À SAÚDE DE PESSOAS VULNERÁVEIS NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19. REGIME DE TRANSIÇÃO.

1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais.

3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação.

4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas*. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná.

5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, *como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.*

6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

7. *Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo.* A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

8. Tutela provisória incidental parcialmente deferida.

II. ANÁLISE DO PEDIDO CAUTELAR

II.1. ALTERAÇÃO DO CENÁRIO EPIDEMIOLÓGICO BRASILEIRO

4. Na ocasião em que concedi a terceira medida cautelar incidental, registrei que se deveria aguardar a estabilização da crise sanitária para a retomada da execução de ordens de despejo e, à medida que isso ocorresse, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. No mês em que concedida a terceira cautelar se verificava tendência de alta, diferentemente do momento atual.

5. De lá para cá, houve significativa melhora do cenário epidemiológico no Brasil, com o consequente arrefecimento dos efeitos da pandemia. Dessa forma, os motivos que fundamentaram a concessão da

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

medida cautelar devem ser revisitados, não se justificando a prorrogação da suspensão tal como pleiteada pelos requerentes. Embora possa caber ao Tribunal a proteção da vida e da saúde durante a pandemia, não cabe a ele traçar a política fundiária e habitacional do país.

6. De acordo com dados das secretarias estaduais de saúde publicados pelo consórcio de veículos de imprensa[1], a média móvel de mortes causadas pela COVID-19 encontra-se em patamar negativo (-3%), e a média móvel de casos conhecidos da doença também está em baixa, o que indica tendência de estabilidade. Em números de 25 de outubro de 2022, por exemplo, foram registradas 84 mortes nas últimas 24 horas, sendo a média móvel de mortes igual a 60.

7. Segundo a mesma fonte, a cobertura vacinal do país é uma das maiores do mundo. Mais de 80% dos adultos do país tomaram a 1ª dose da vacina contra a COVID-19; 79% receberam a 2ª dose ou a dose única; e 48% já reforçaram seu esquema vacinal. Em relação à vacinação infantil, mais de 90% das crianças entre 5 e 11 anos tomaram a 1ª dose da vacina e 85%, a segunda dose.

8. As medidas de distanciamento físico e de uso máscaras faciais também foram flexibilizadas. Desde 17 de agosto de 2022, a ANVISA considera apenas recomendável o uso de máscaras para pessoas com sintomas gripais e para o público mais vulnerável, como imunocomprometidos, gestantes e idosos. Não subsiste a obrigatoriedade do uso de máscaras para o público em geral.

9. Por outro lado, ainda que no cenário atual a manutenção integral da medida cautelar não se justifique, volto a registrar que a retomada das reintegrações de posse deve se dar de forma responsável, cautelosa e com respeito aos direitos fundamentais em jogo. Por isso, em atenção a todos os interesses em disputa, é preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

II.2. ESTABELECIMENTO DE UM REGIME DE TRANSIÇÃO PARA A PROGRESSIVA RETOMADA DAS REINTEGRAÇÕES DE POSSE

10. Na ocasião da concessão da terceira cautelar, também foi realizado um apelo ao legislador, a fim de que deliberasse sobre meios que pudessem minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação. Nesse intervalo, embora tenha sido apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.501/2022, a proposição aguarda a designação de relator na Comissão de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da referida Casa desde 21.06.2022.

11. Sob o ponto de vista socioeconômico, ainda que o cenário atual seja de arrefecimento dos efeitos da pandemia da COVID-19, é grave o quadro de insegurança habitacional. De acordo com pesquisa realizada pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 2021, 31% das pessoas estão na rua há menos de um ano, sendo 64% por perda de trabalho, moradia ou renda. Destes, 42,8% afirmaram que, se tivessem um emprego, sairiam das ruas[2]. Além disso, segundo levantamento do Observatório Brasileiro de Políticas Públicas com a População em Situação de Rua (POLOS-UFMG), divulgado na mídia em 13.10.2022, pelo menos 38.605 novas pessoas começaram a morar nas ruas em todo o Brasil desde o início da pandemia da COVID-19. Os números revelam que, em 2019, eram 174.766 pessoas em situação de rua no país, enquanto, em setembro de 2022, o número saltou para 213.371[3]. Ainda que a concessão integral da medida cautelar não mais se justifique por conta da crise sanitária, é preciso considerar que a retomada das desocupações atinge parcela particularmente vulnerável da população, atraindo especial cautela.

12. Dados divulgados em 14.09.2022, pela Rede Brasileira de

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar (PENSSAN), registram o avanço da fome. São 15,5% de domicílios com indivíduos passando fome, o que corresponde a 33,1 milhões de pessoas. Segundo a pesquisa, em relação ao levantamento anterior, de 2020, houve um crescimento de 73,2% ou 14 milhões de pessoas. Os números mostram que três em cada dez famílias brasileiras afirmaram não terem certeza quanto ao acesso a alimentos num futuro próximo. Em números absolutos são 125,2 milhões de pessoas nessa situação. A pesquisa conclui que a "continuidade do desmonte de políticas públicas, a piora na crise econômica, o aumento das desigualdades sociais e o segundo ano da pandemia da Covid-19 mantiveram mais da metade da população brasileira em insegurança alimentar, nos mais variados níveis de gravidade"[4].

13. Além disso, a renda média *per capita* do brasileiro teve queda recorde em 2021, atingindo o menor valor em dez anos. Entre os 5% de menor renda, a queda alcançou o patamar de 33,9%, e entre os de 5% a 10% mais pobres, a perda foi de 31,8%[5]. A parcela de pessoas em condição de pobreza no país avançou de 7,6%, em 2020, para 10,8%, em 2021. Os números correspondem a 7,2 milhões de novos pobres em relação a 2020 e 3,6 milhões de novos pobres em relação ao período pré-pandemia. Por essa classificação, pobres são aqueles que vivem com menos de R$ 210 *per capita* por mês. A apuração, igualmente, demonstra crescimento daqueles que estão em situação de extrema pobreza, que são os que vivem com renda per capita mensal de até R$ 105. Esta fatia subiu de 4,2%, em 2020, para 5,9%, em 2021, em relação ao total da população brasileira[6]. Ademais, segundo pesquisa realizada pelo IPEA, "os rendimentos habituais reais médios apresentaram uma queda de 5,1% no segundo trimestre de 2022 em comparação com o mesmo trimestre de 2021, sendo o quinto trimestre consecutivo de queda interanual na renda"[7].

14. As 188.621 famílias que estão na iminência das desocupações se encontram justamente na parcela mais pobre da

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

população. Além disso, também é preciso levar em consideração que o perfil das ocupações mudou durante a pandemia. Com a perda da capacidade de custear moradia, tem-se notícia de famílias inteiras nessa situação, com mulheres, crianças e idosos. Os números indicam haver mais de 153.715 crianças e 151.018 idosos(as) ameaçados(as) pelas desocupações neste momento[8].

15. Ante o quadro, cabe ao Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na presente ação. A execução simultânea de milhares de ordens de desocupação, que envolvem milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social. Por isso, é necessário retornar à normalidade de forma gradual e escalonada, razão pela qual se faz indispensável o estabelecimento de um regime de transição.

16. A transição para a retomada da execução das decisões que ficaram suspensas em razão da medida cautelar concedida nesta arguição envolverá *duas providências essenciais*: (a) instalação imediata de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, que deverão realizar inspeções judiciais no local do litígio e audiências de mediação previamente à execução das desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos; e (b) observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, com concessão de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida, e o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou adoção de outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

17. Recomenda-se, tanto quanto possível, a orientação da

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

atuação judicial e administrativa pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que "recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)"[9].

18. Em seguida, passo a detalhar cada medida do regime de transição.

II.2.1. Determinação de instalação de comissões de conflitos fundiários pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais

19. As Comissões de Conflitos Fundiários deverão ser instaladas pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, imediatamente, com o objetivo de mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes. As comissões poderão atuar em qualquer fase do litígio, inclusive antes da instauração do processo judicial ou após o seu trânsito em julgado, para minimizar os efeitos traumáticos das desocupações, notadamente no que diz respeito às pessoas de vulnerabilidade social reconhecida.

20. A critério de cada Tribunal, poderá caber às Comissões, por exemplo: (i) realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, com elaboração do respectivo relatório, a ser remetido ao juiz da causa; (ii) atuar na interlocução com o juízo no qual tramita a ação judicial; (iii) interagir com as Comissões de Conflitos Fundiários instituídas no âmbito de outros poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.; (iv) participar de audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição;

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

(v) agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e interessados, elaborando a respectiva ata; (vi) promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e deliberações; (vii) monitorar os resultados alcançados com a sua intervenção; e (viii) executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse. Nos casos judicializados, as comissões funcionarão como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece – como não poderia deixar de ser – com a competência decisória, podendo, inclusive, se assim desejar, acompanhar a realização das diligências.

21. Quanto ao tema, este Relator tomou conhecimento de um modelo bem-sucedido em funcionamento no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná – TJPR[10]. Criada em 23 de outubro de 2019, a Comissão de Conflitos Fundiários (CFF) do TJPR (comissão.fundiarios@tjpr.jus.br) tem buscado soluções consensuais para os conflitos fundiários urbanos e rurais, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial. O objetivo principal do órgão, composto por três juízes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, é promover o diálogo entre os interessados e realizar visitas técnicas nas áreas em litígio, com a elaboração de relatório circunstanciado sobre as condições da ocupação e da comunidade, que servirá de subsídio para uma eventual composição entre as partes ou para a decisão a ser proferida pelo juiz da causa[11].

22. O fluxo das atividades da Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, que poderá ser utilizado como parâmetro para os demais tribunais, envolve: (i) seu acionamento pelas partes, juízes ou qualquer interessado, como o Ministério Público ou a Defensoria Pública, mediante a remessa eletrônica dos autos à Comissão; (ii) agendamento e realização de visita técnica pela Comissão, com comunicação ao juízo de origem, partes, advogados,

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

Defensoria, MP, Município e outros órgãos eventualmente interessados, que dela queiram participar; (iii) elaboração do relatório da visita técnica pela Comissão, com especificação do imóvel e principais constatações da visita, indicando o número de moradores, existência de acesso ou não a serviços públicos (água potável, energia elétrica, saneamento básico, escolas e postos de saúde), forma de construção das moradias e sua distribuição pelo imóvel, com registros fotográficos e outras informações importantes; e (iv) elaboração de recomendações, tais como: (a) congelamento da ocupação, de modo a não permitir que outras pessoas ou famílias adentrem no imóvel e que, paralelamente, não haja venda, cessão ou locação de lotes e casas; (b) colocação de placas informando que o imóvel está em litígio, sendo vedada a entrada de novas pessoas; (c) cadastramento das famílias nos programas sociais e habitacionais do Município competente; (d) verificação se se trata de núcleo urbano informal, passível de regularização fundiária; e (e) em caso de desocupação, que o mandado seja cumprido observando a Nota Técnica nº 01/2022 da Comissão de Conflitos Fundiários.

23. De acordo com a legislação processual, nos litígios coletivos pela posse de imóveis em que a ocupação tiver se iniciado há mais de um ano, o juiz deverá designar audiência de mediação (art. 565, CPC[12]. Dado o volume de trabalho de magistrados de primeira instância, a mediação deverá ser realizada pelas comissões de conflitos fundiários, constituindo etapa essencial e anterior às desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados aguardavam cumprimento (ou se encontravam suspensos em razão da cautelar deferida nesses autos). De acordo com as informações oferecidas ao gabinete por representantes do TJPR, seria possível estruturar tais comissões de maneira relativamente célere e a baixo custo. Além disso, o Conselho Nacional de Justiça, a quem compete o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário, poderá prestar consultoria para a instalação das comissões e capacitação para membros e servidores que vierem a integrá-las.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

24. As comissões também poderão auxiliar o Tribunal de Justiça e o Tribunal Regional Federal a definir critérios para que as execuções de ordens de reintegração de posse não ocorram todas ao mesmo tempo, de forma a permitir que os órgãos do Poder Público se estruturem para oferecer soluções alternativas que evitem o aumento do número de desabrigados (*e.g.* planos de reassentamento, oferecimento de aluguel social etc.). Como critérios de priorização, poderão ser considerados, entre outros: (i) a antiguidade da ocupação; (ii) a quantidade de pessoas a serem removidas; (iii) se as terras são públicas ou privadas; (iv) o grau de consolidação da ocupação (se conta, por exemplo, com equipamentos públicos ou não, como escolas, postos de saúde, rede elétrica e de água e esgoto).

II.2.2. Realização de audiências de mediação e inspeções judiciais pelas comissões de conflitos fundiários

25. A retomada das desocupações deverá respeitar, em todo e qualquer caso, garantias legais de natureza processual ou procedimental, que contribuirão para a preservação da dignidade das famílias desapossadas. Nessa linha, deverão ser observadas: (a) a garantia do contraditório e da ampla defesa, nos termos do art. 554, §§1º a 3º, do Código de Processo Civil; e (b) a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação, estas com a participação do Ministério Público, da Defensoria Pública e, quando for o caso, dos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais responsáveis pela política agrária e urbana, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

26. A audiência de mediação e a visita ao local permitem aos atores processuais terem a exata noção da dimensão do problema enfrentado. Relatórios e registros fotográficos que porventura sejam

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

juntados aos autos não substituem a impressão colhida com a visita à área, notadamente para que o juiz tenha a compreensão do alcance e do grau de planejamento necessário para implementar medidas de caráter estruturantes (voltadas à regularização fundiária, por exemplo) ou de remoção de coisas e pessoas. Os juízes devem ponderar os impactos sociais da execução das reintegrações de posse e atuar, nos limites da sua jurisdição, a fim de evitar ao máximo a violação de direitos fundamentais.

27. Por fim, destaco a Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça, que "recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19)". Ainda que eventualmente não seja viável observar todos os parâmetros contidos na resolução, ela deve servir de orientação para os órgãos do Poder Judiciário.

II.2.3. Observância do devido processo legal para a retomada de medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis.

28. As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis só poderão ser retomadas após a observância do devido processo legal. O Poder Público deve (a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Além disso, tanto quanto possível, deverão orientar-se pela Resolução nº 90/2021 do Conselho Nacional de Justiça.

II.3. RETOMADA DO REGIME LEGAL PARA DESOCUPAÇÃO DE IMÓVEL URBANO

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

EM AÇÕES DE DESPEJO (LEI Nº 8.245/1991, ART. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII E IX)

29. O art. 4º da Lei nº 14.216/2021, cuja eficácia foi estendida por medidas cautelares concedidas nesta ação, vedava o deferimento de liminar para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (i) quando caracterizadas hipóteses específicas do art. 59 da Lei nº 8.245/1991, (ii) quando a alteração da situação econômica do locatário pela pandemia impedisse o pagamento do aluguel sem prejuízo da subsistência familiar e (iii) desde que o valor mensal do aluguel não fosse superior a R$ 600,00 (seiscentos reais), em caso de locação residencial, ou a R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), em caso de locação não residencial. Confira-se o teor do dispositivo legal:

> "Art. 4º Em virtude da Espin decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, não se concederá liminar para desocupação de imóvel urbano nas ações de despejo a que se referem os incisos I, III, V, VII, VIII e IX do § 1º do art. 59 da Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, até 31 de dezembro de 2021, desde que o locatário demonstre a ocorrência de alteração da situação econômico-financeira decorrente de medida de enfrentamento da pandemia que resulte em incapacidade de pagamento do aluguel e dos demais encargos sem prejuízo da subsistência familiar.
>
> Parágrafo único. O disposto no *caput* deste artigo somente se aplica aos contratos cujo valor mensal do aluguel não seja superior a:
>
> I – R$ 600,00 (seiscentos reais), em caso de locação de imóvel residencial;
>
> II - R$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), em caso de locação de imóvel não residencial".

30. Tal proibição fundava-se na gravidade de medidas liminares de despejo, sem prévio contraditório, contra pessoas vulneráveis em meio a uma pandemia. Todavia, com a alteração do quadro epidemiológico e o arrefecimento dos efeitos da doença, não há

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

mais razão para manter a vedação. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição.

III. CONCLUSÃO

31. Ante o exposto, voto por referendar a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos:

(a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(*b*) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa *prévia* e *necessária* às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.

(c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem *(i)* ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; *(ii)*

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; *(iii)* garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

32. Voto, ainda, por referendar a medida concedida, a fim de possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).

33. É como voto.

[1] Disponível em: https://especiais.g1.globo.com/bemestar/vacina/2021/mapa-brasil-vacina-covid/. Acesso em 25.10.2022.

[2] Disponível em: https://www.fiocruzbrasilia.fiocruz.br/populacao-em-situacao-de-rua-aumentou-durante-a-pandemia/. Acesso em 27.10.2022.

[3] Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/13/ao-menos-38-mil-novas-pessoas-comecaram-a-viver-nas-ruas-desde-o-inicio-da-pandemia-no-brasil.ghtml. Acesso em 27.10.2022.

[4] Disponível em: https://veja.abril.com.br/economia/estudo-aponta-crescimento-de-70-de-pessoas-com-fome-no-pais/. Acesso em 27.10.2022.

[5] Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34052-em-2021-rendimento-domiciliar-per-capita-cai-ao-menor-nivel-desde-2012. Acesso em 27.10.2022.

[6] Disponível em: https://www.cps.fgv.br/cps/bd/docs/MontanhaRussaDaPobreza_Neri_He

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

cksher_FGV_Social.pdf/. Acesso em 27.10.2022.

[7] Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2022/09/retrato-dos-rendimentos-do-trabalho-resultados-da-pnad-continua-do-segundo-trimestre-de-2022/#:~:text=A%20renda%20m%C3%A9dia%20habitual%20real,em%20mar%C3%A7o%20(R%242601). Acesso em 27.10.2022.

[8] Disponível em: https://www.campanhadespejozero.org/. Acesso em 27.10.2022.

[9] Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/original125610202103056042 2a6ac453a.pdf. Acesso em 28.10.2022.

[10] O modelo foi reconhecido pelo próprio CNJ, em inspeção ordinária no TJPR. Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1lKI/content/cnj-finaliza-inspecao-ordinaria-da-corte-paranaense/18319. Acesso em 25.10.2022.

[11] Disponível em: https://www.tjpr.jus.br/destaques/-/asset_publisher/1lKI/content/dialogo-da-comissao-de-conflitos-fundiarios-com-a-magistratura-leva-magistrados-para-atividade-de-reconhecimento-em-ocupacao/18319. Acesso em 25.10.2022.

[12] Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º; § 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo; § 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça; § 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional; § 4º Os órgãos responsáveis

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório; § 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

Documento assinado eletronicamente pelo(a) Min. Roberto Barroso, conforme o Art. 205, § 2º, do CPC. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código BAE3-4EBD-A0E2-7B46 e senha E6AB-B6F0-2841-5666

02/11/2022 **PLENÁRIO**

REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	**: MIN. ROBERTO BARROSO**
REQTE.(S)	: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S)	: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E OUTRO(A/S)
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO
ADV.(A/S)	: NATALIA BASTOS BONAVIDES
REQTE.(S)	: MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
ADV.(A/S)	: DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO
REQTE.(S)	: TERRA DE DIREITOS
REQTE.(S)	: CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S)	: DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO
ADV.(A/S)	: JULIA AVILA FRANZONI
ADV.(A/S)	: DIEGO VEDOVATTO
ADV.(A/S)	: ANDRE FEITOSA ALCANTARA
ADV.(A/S)	: LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO
REQTE.(S)	: CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: OLIMPIO DE MORAES ROCHA
ADV.(A/S)	: HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
REQTE.(S)	: ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
REQTE.(S)	: COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
ADV.(A/S)	: RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO
ADV.(A/S)	: PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE
REQTE.(S)	: NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF

ADV.(A/S)	:MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS
REQTE.(S)	:ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
REQTE.(S)	:MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH
REQTE.(S)	:NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL
REQTE.(S)	:CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS
REQTE.(S)	:LUIZA CARDOSO BEHRENDS
ADV.(A/S)	:JACQUES TAVORA ALFONSIN
ADV.(A/S)	:CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA
ADV.(A/S)	:CRISTIANO MULLER
REQDO.(A/S)	:UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQDO.(A/S)	:DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO ACRE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO MARANHAO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MINAS GERAIS

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF

PROC.(A/S)(ES)	:ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQDO.(A/S)	:GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQDO.(A/S)	:ESTADO DE MATO GROSSO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

ADPF 828 TPI-QUARTA-REF / DF

PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO
REQDO.(A/S)	:ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
AM. CURIAE.	:INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
ADV.(A/S)	:ROSANE DE ALMEIDA TIERNO
ADV.(A/S)	:LETICIA MARQUES OSORIO
AM. CURIAE.	:GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE.	:PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADV.(A/S)	:LEANDRO FONSECA VIANNA
ADV.(A/S)	:TALES DAVID MACEDO
AM. CURIAE.	:ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S)	:LUCIANO BANDEIRA ARANTES
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES
AM. CURIAE.	:MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES)	:PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	:MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ
AM. CURIAE.	:DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES)	:DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE.	:SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
ADV.(A/S)	:ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO
ADV.(A/S)	:ELZEANE DA ROCHA
AM. CURIAE.	:CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S)	:CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA
ADV.(A/S)	:DANIEL LOPES CERQUEIRA
ADV.(A/S)	:EVERALDO BEZERRA PATRIOTA
ADV.(A/S)	:JULIANA GOMES MIRANDA
ADV.(A/S)	:MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

AM. CURIAE.	:ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
ADV.(A/S)	:ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI
AM. CURIAE.	:CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S)	:RUDY MAIA FERRAZ
ADV.(A/S)	:RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN
ADV.(A/S)	:TACIANA MACHADO DE BASTOS
AM. CURIAE.	:INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S)	:PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG
ADV.(A/S)	:ANA CLAUDIA CIFALI
ADV.(A/S)	:MARIANA ALBUQUERQUE ZAN
ADV.(A/S)	:PEDRO MENDES DA SILVA
AM. CURIAE.	:EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S)	:VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA
ADV.(A/S)	:EVELYN BARBOSA DA SILVA

VOTO-VOGAL

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA:

1. Acolhendo o bem lançado relatório de Sua Excelência, o Ministro ROBERTO BARROSO, verifico tratar-se do quarto pedido de medida cautelar incidental formulado pelo Partido Socialismo e Liberdade – PSOL, autor da presente arguição, em conjunto com várias outras entidades (o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST, o Partido dos Trabalhadores – PT, a Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP, o Centro Popular de Direitos Humanos, o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Luiza Mahim NAJUP/FND/UFRJ, o Centro de Direitos Econômicos e Sociais – CDES, o Conselho Estadual dos Direitos Humanos da Paraíba (CEDH/PB), a Terra de Direito, o Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, o Transforma Ministério Público, a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia e a Associação das Advogadas e Advogados Públicos para a Democracia), pretendendo, a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

extensão do prazo da medida cautelar anteriormente deferida, sob alegação de que a referida prorrogação seria medida necessária para evitar violação aos preceitos fundamentais indicados na exordial.

2. Em apreciação monocrática dessa quarta tutela provisória incidental, o eminente Ministro Relator deferiu o pedido, em parte, nos seguintes termos:

> *"31.* Ante o exposto, defiro parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para **determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação**, nos seguintes termos:
>
> *(a)* Determino **que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários** que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;
>
> *(b)* Determino a **realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva**, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021.
>
> *(c)* Determino **que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis *(i)*** sejam **realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades** afetadas; ***(ii)*** sejam **antecedidas de prazo mínimo razoável** para a desocupação pela população envolvida; ***(iii)*** **garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

> **abrigos públicos** (ou local com condições dignas) **ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia**, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.
>
> 32. Autorizo, por fim, a **imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo** (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX).*"* (realcei)

3. Na decisão sob referendo, o e. Relator aponta que, entre o momento em que prolatada a terceira tutela provisória incidental e a realidade atual, *"houve significativa melhora do cenário epidemiológico no Brasil, com o consequente arrefecimento dos efeitos da pandemia"*. Ante tal cenário, conclui que *"os motivos que fundamentaram a concessão da medida cautelar devem ser revisitados, não se justificando a prorrogação da suspensão tal como pleiteada pelos requerentes"*.

4. Nada obstante, em linha com advertência já apresentada em manifestações anteriores, entende ser *"preciso estabelecer um regime de transição para a progressiva retomada das reintegrações de posse"*.

5. Quanto ao ponto, o e. Relator rememorou que, por ocasião da apreciação da terceira tutela provisória incidental "*foi realizado um apelo ao legislador, a fim de que deliberasse sobre meios que pudessem minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação"*. Contudo, registra que, *"[n]esse intervalo, embora tenha sido apresentado à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 1.501/2022, a proposição aguarda a designação de relator na Comissão de Agricultura, Abastecimento e Desenvolvimento Rural da referida Casa desde 21.06.2022"*.

6. Sua Excelência conclui, nessa conjuntura, após apresentação de dados que evidenciariam, sob o ponto de vista socioeconômico, quadro de insegurança habitacional, que *"cabe ao Supremo Tribunal Federal, à luz da Constituição, fixar diretrizes para o Poder Público e os demais órgãos do Poder*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

Judiciário com relação à retomada das medidas administrativas e judiciais que se encontram suspensas com fundamento na presente ação".

7. Com espeque em tal compreensão, propõe-se a adoção de regime de transição que pode ser sumariamente sintetizado em três determinações centrais: *i)* **instalação**, pelos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais, **de comissões de conflitos fundiários**; *ii)* determinação de que sejam realizadas **inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva***; iii)* estabelecimento de diretrizes que devem nortear a adoção de **medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis**, nos termos especificados pela parte dispositiva acima reproduzida.

8. Pois bem. Brevemente contextualizada a controvérsia, **passo a me manifestar, antecipando desde logo a minha divergência, em parte**. Renovo, nesta oportunidade, a **máxima vênia** já externada em assentadas anteriores, por nutrir compreensão em sentido diverso do eminente Relator, notadamente quanto aos limites de jurisdição desta Excelsa Corte Constitucional em demandas desse jaez. Explico.

9. Como já tive oportunidade de observar – *por ocasião do referendo das segunda e terceira tutelas provisórias* –, do ponto de vista epidemiológico, já há algum tempo comungo do entendimento ora manifestado pelo eminente Relator, no sentido de que **a situação contemporaneamente vivenciada é substancialmente distinta daquela que justificou "*a concessão da primeira medida cautelar deferida em 03.06.2021*"**.

10. Contudo, em linha com o posicionamento já externado na análise dos referendos anteriores, penso que, diante de tal contexto fático, não mais subsiste margem de atuação à jurisdição constitucional, pelo menos aquela exercida no plano abstrato, através de instrumento de controle

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

concentrado como o é a arguição de descumprimento de preceito fundamental, ante o grau de generalidade e abstração que lhe é inerente.

11. Assim, superada — espera-se definitivamente— a fase aguda da pandemia, **entendo não haver espaço, no âmbito do controle de constitucionalidade abstrato, para o estabelecimento, de modo cogente**, aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais – e à Administração Pública –, **de um regime de transição** para a progressiva retomada das medidas administrativas ou judiciais voltadas à regularização possessória.

12. **Isso porque**: ***i)*** no atual contexto, **não há como se prescindir da análise dos contornos de cada caso concreto, a ser realizada pelo juiz natural no bojo de instrumento processualmente adequado** —e não em ações de controle concentrado—, para que se possa alcançar, em cada situação específica, a conclusão que melhor pondere os direitos fundamentais em choque; e ***ii)*** notadamente **em função da normatização já direcionada à matéria** – *disposições da Lei n° 14.216/2021; dispositivos do Código de Processo Civil; Recomendação n° 90/2021, do Conselho Nacional de Justiça; Resolução n° 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos* – **e da competência normativa constitucionalmente conferida aos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais Federais** como decorrência da garantia de *autogoverno*(ADI nº 410-MC/SC, Rel. Min. Celso de Mello, Red. do Acórdão Min. Carlos Velloso, j. 27.8.1992, p. 17.6.1994), **não vislumbro margem de conformação apta a ensejar a imposição de diretrizes de atuação únicas e nacionalmente invariáveis por esta Suprema Corte**.

13. Quanto ao ponto, reputo pertinente salientar que, na minha compreensão, **a adoção de postura de autocontenção por esta Suprema Corte, neste momento, não refletirá em omissão judicial na defesa dos relevantíssimos preceitos fundamentais cuja proteção se busca contemplar na presente arguição**. Pelo contrário, ante a conjuntura de relativa normalidade, descortina-se a possibilidade/necessidade de se

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

resguardar a atuação precípua dos órgãos do Poder Judiciário naturalmente vocacionados à análise das questões inerentes aos conflitos possessórios —que são essencialmente fáticos—. Portanto, penso que será através da observância da inafastabilidade da jurisdição que se garantirão os preceitos fundamentais em disputa.

14. Nessa direção parece ter apontado, inclusive, o próprio legislador ordinário. Este, imputou aos órgãos jurisdicionais ordinariamente competentes para análise dos conflitos possessórios o dever de promover, após o encerramento do prazo suspensivo estipulado, *"**audiência de mediação entre as partes**, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação"*, bem como *"realizar **inspeção judicial** nas áreas em litígio"*. Nesse sentido, veja-se o teor do artigo 2º, **caput** e § 4º, da Lei nº 14.216, de 2021:

> *Art. 2º Ficam suspensos até 31 de dezembro de 2021 os efeitos de atos ou decisões judiciais, extrajudiciais ou administrativos, editados ou proferidos desde a vigência do estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020*, até 1 (um) ano após o seu término, que imponham a desocupação ou a remoção forçada coletiva de imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, que sirva de moradia ou que represente área produtiva pelo trabalho individual ou familiar.
>
> *(...)*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

> *§ 4º Superado o prazo de suspensão a que se refere o **caput** deste artigo, o Poder Judiciário deverá realizar audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, nos processos de despejo, de remoção forçada e de reintegração de posse coletivos que estejam em tramitação e realizar inspeção judicial nas áreas em litígio.*

15. Realça-se que o comando legal específico está a reforçar previsão já contida no art. 565 do Código de Processo Civil em vigor. *In verbis:*

> *Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbação afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, **o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º**.*
>
> *§1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.*
>
> ***§2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça**.*
>
> *§3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.*
>
> ***§4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.***
>
> *§5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.*
>
> (grifei)

16. No ponto, verifica-se, inclusive, a semelhança parcial entre as prescrições legais e a determinação contida na alínea *"(b)"* da decisão

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

cautelar proferida pelo Min. Roberto Barroso, na medida em que o legislador igualmente estipula um **dever** (*"deverá realizar"*) de realização de "*audiência de mediação entre as partes"* e de "*inspeção judicial nas áreas em litígio*". A diferença consiste na previsão, pela decisão sob referendo, de que tais diligências sejam necessariamente realizadas pelas **comissões de conflitos fundiários**, cuja instalação se exige na alínea *"(a)"* da parte dispositiva.

17. Entendo, contudo, na esteira do que antecipei linhas acima, e com a mais respeitosa vênia às compreensões em sentido diverso, que a determinação de instalação de tais comissões vai de encontro ao comando normativo extraído do art. 96, I, a, do Texto Constitucional, que assegura aos tribunais judiciais nacionais o "postulado do autogoverno", nos termos do que decidido por essa Suprema Corte no âmbito da **ADI nº 410-MC/SC**, Rel. Min. Celso de Mello, **Red. do Acórdão Min. Carlos Velloso**, j. 27/08/1992, p. 17/06/1994.

18. Para deixar indene de dúvidas, registro expressamente que, em linha com os motivos elencados pelo e. Relator, entendo que a concentração de um feixe de atribuições que gozam de inegável peculiaridade técnica e operacional – *sobretudo quando cotejadas com o atuar ordinário da magistratura* –, a exemplo da comissão de conflitos fundiários, exitosamente instalada pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, é diretriz que potencializa a eficiência administrativa, na medida em que possibilita a aquisição de *"know how"* por aqueles que, destacados a tal atuação, evidentemente se especializarão no tratamento da questão. Minha dificuldade em acompanhar o eminente Relator exsurge da natureza impositiva da aludida medida. Imperatividade esta que, a meu sentir, somente poderia advir legitimamente de ato normativo primário, editado pelo Poder Legislativo, descabendo ao Poder Judiciário imiscuir-se, com tal grau de intensidade – e no âmbito da jurisdição constitucional abstrata – na seara de atuação constitucionalmente reservada à gestão de cada tribunal.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

19. Nesse sentido, verifico que, como bem pontuou o eminente Relator, ao abordar as questões relacionadas aos conflitos possessórios no contexto da pandemia, o Conselho Nacional de Justiça editou a ***Recomendação*** **nº 90**, publicada em 02/03/2021, que orientou os órgãos do Poder Judiciário a: ***i)*** avaliar *"com especial cautela o deferimento de tutela de urgência que tenha por objeto desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, sobretudo nas hipóteses que envolverem pessoas em estado de vulnerabilidade social e econômica"* (art. 1º); e ***ii)*** *"antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução nº 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos"* (art. 2º).

20. Veja-se, portanto, que ao disciplinar a matéria em seara administrativa, o Conselho Nacional de Justiça não editou ato normativo de cariz imperativo, optando por **recomendar** diretrizes de atuação, as quais podem ser objeto de melhor sopesamento pela respectiva localidade/região.

21. De outro bordo, na esteira do que já pontuado em assentada anterior, da análise dos textos legais e regulamentares em torno da matéria, evidencia-se a construção de arcabouço normativo adequado e capaz de balizar a atuação da magistratura nacional, a qual, realça-se, pela própria complexidade inerente a tais conflitos específicos, será paulatina e gradualmente retomada, não se reputando razoável pressupor que o exaurimento da medida cautelar ora analisada, por si só, redundará em avalanche automática de ordens de despejos pelo país afora — especialmente quando se consideram as balizas da referida recomendação do CNJ.

22. O que se está a cogitar, repisa-se, é **o retorno do exercício da jurisdição pelo órgão naturalmente investido para tanto, com a gradação e temperança que o atual momento e marco legal permitem**,

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

resguardando-se ao Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal respectivo a faculdade de promover a autogestão adequada às peculiaridades e vicissitudes locais ou regionais, *"com observância das normas de processo e das garantias processuais das partes"*, como preceitua o art. 96, I, a, da Lei Fundamental.

23. No mais, registro, na esteira do que também pontuado pelo e. Relator que, sem desconsiderar a fundamental importância de se manterem os cuidados necessários ao combate da COVID-19, das ações adotadas pelas diversas esferas de governo e autoridades sanitárias, constata-se que o aludido retorno à normalidade, positivamente, é direção seguida por todos.

24. Com base em tais razões, renovando as **vênias** à Sua Excelência, repisando entendimento já outrora externado, compreendo que, nesta via estreita e no atual contexto, "*os limites da jurisdição*" deste Pretório Excelso por ora se esgotaram.

25. Tal conjuntura embasa, outrossim, a minha **aquiescência** com a conclusão alcançada pelo eminente Relator quanto à *"imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX)"*. Motivo pelo qual divirjo, mas não em absoluto, do eminente Ministro Roberto Barroso.

26. Ante o exposto, **divirjo** de Sua Excelência, na extensão acima delineada, e **indefiro a tutela provisória incidental** pleiteada.

É como voto, Senhora Presidente.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 31C3-0410-2A67-6DBB e senha A8F0-9520-C7CA-9A50

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

REFERENDO NA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828
PROCED. : DISTRITO FEDERAL
RELATOR : MIN. ROBERTO BARROSO
REQTE.(S) : PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE (P-SOL)
ADV.(A/S) : ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (29498/DF, 7040/O/MT) E OUTRO(A/S)
REQTE.(S) : PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S) : EUGENIO JOSE GUILHERME DE ARAGAO (04935/DF, 30746/ES, 428274/SP)
ADV.(A/S) : NATALIA BASTOS BONAVIDES (9683/RN)
REQTE.(S) : MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TETO ¿ MTST
ADV.(A/S) : DANIEL ANTONIO DE MORAES SARMENTO (63551/DF, 73032/RJ)
REQTE.(S) : TERRA DE DIREITOS
REQTE.(S) : CENTRO GASPAR GARCIA DE DIREITOS HUMANOS
ADV.(A/S) : DAISY CAROLINA TAVARES RIBEIRO (96566/PR)
ADV.(A/S) : JULIA AVILA FRANZONI (160020/MG)
ADV.(A/S) : DIEGO VEDOVATTO (51951/DF, 241417/RJ)
ADV.(A/S) : ANDRE FEITOSA ALCANTARA (257833/SP)
ADV.(A/S) : LUCIANA CRISTINA FURQUIM PIVATO (59751/DF)
REQTE.(S) : CONSELHO ESTADUAL DOS DIREITOS HUMANOS DA PARAÍBA
ADV.(A/S) : OLIMPIO DE MORAES ROCHA (14599/PB)
ADV.(A/S) : HERRY CHARRIERY DA COSTA SANTOS (17576/PB)
REQTE.(S) : ASSOCIACAO BRASILEIRA DE JURISTAS PELA DEMOCRACIA
REQTE.(S) : ASSOCIAÇÃO DAS ADVOGADAS E ADVOGADOS PÚBLICOS PARA DEMOCRACIA - APD
REQTE.(S) : COLETIVO POR UM MINISTERIO PUBLICO TRANSFORMADOR
ADV.(A/S) : RAIMUNDO CEZAR BRITTO ARAGAO (32147/DF, 140251/MG, 234932/RJ, 1190/SE, 439314/SP)
ADV.(A/S) : PAULO FRANCISCO SOARES FREIRE (50755/DF)
REQTE.(S) : NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN
ADV.(A/S) : MARIANA TROTTA DALLALANA QUINTANS (121310/RJ)
REQTE.(S) : ACESSO-CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS
REQTE.(S) : MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS - MNDH
REQTE.(S) : NÚCLEO DE AMIGOS DA TERRA-BRASIL
REQTE.(S) : CDES - CENTRO DE DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS
REQTE.(S) : LUIZA CARDOSO BEHRENDS
ADV.(A/S) : JACQUES TAVORA ALFONSIN (3320/RS)
ADV.(A/S) : CLAUDIA REGINA MENDES DE AVILA (31017/RS)
ADV.(A/S) : CRISTIANO MULLER (40494/RS)
REQDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
REQDO.(A/S) : DISTRITO FEDERAL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO DISTRITO FEDERAL
REQDO.(A/S) : ESTADO DO ACRE

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F25E-34DA-E1D0-7A2A e senha B8B2-49FF-1002-5B9E

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ACRE
REQDO.(A/S) : ESTADO DE ALAGOAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE ALAGOAS
REQDO.(A/S) : ESTADO DO AMAZONAS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAZONAS
REQDO.(A/S) : ESTADO DO AMAPÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO AMAPÁ
REQDO.(A/S) : ESTADO DA BAHIA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA BAHIA
REQDO.(A/S) : ESTADO DO CEARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO CEARÁ
REQDO.(A/S) : ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
REQDO.(A/S) : ESTADO DE GOIÁS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE GOIÁS
REQDO.(A/S) : ESTADO DO MARANHAO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO MARANHÃO
REQDO.(A/S) : ESTADO DE MINAS GERAIS
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS
REQDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL
REQDO.(A/S) : ESTADO DO PARÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARÁ
REQDO.(A/S) : ESTADO DA PARAIBA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
REQDO.(A/S) : ESTADO DE PERNAMBUCO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQDO.(A/S) : ESTADO DO PIAUÍ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PIAUÍ
REQDO.(A/S) : ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
REQDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
REQDO.(A/S) : ESTADO DE RONDÔNIA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RONDÔNIA
REQDO.(A/S) : GOVERNADOR DO ESTADO DE RORAIMA
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE RORAIMA
REQDO.(A/S) : ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
REQDO.(A/S) : ESTADO DE SANTA CATARINA
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA
REQDO.(A/S) : ESTADO DE SERGIPE
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SERGIPE
REQDO.(A/S) : ESTADO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
REQDO.(A/S) : ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO TOCANTINS
REQDO.(A/S) : ESTADO DE MATO GROSSO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F25E-34DA-E1D0-7A2A e senha B8B2-49FF-1002-5B9E

REQDO.(A/S) : ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO AMIGOS DA LUTA DOS SEM TETO
AM. CURIAE. : INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU
ADV.(A/S) : ROSANE DE ALMEIDA TIERNO (174732/SP)
ADV.(A/S) : LETICIA MARQUES OSORIO (31163/RS)
AM. CURIAE. : GRUPO DE ATUAÇÃO ESTRATÉGICA DAS DEFENSORIAS PÚBLICAS ESTADUAIS E DISTRITAL NOS TRIBUNAIS SUPERIORES - GAETS
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO
AM. CURIAE. : PETRÓLEO BRASILEIRO S/A - PETROBRÁS
ADV.(A/S) : LEANDRO FONSECA VIANNA (53389/DF, 150216/RJ)
ADV.(A/S) : TALES DAVID MACEDO (20227/DF)
AM. CURIAE. : ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : LUCIANO BANDEIRA ARANTES (45016/DF, 17319/ES, 085276/RJ, 398336/SP)
ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA DIOGO TAVARES (128986/RJ)
AM. CURIAE. : MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S) : MARINA MAGRO BERINGHS MARTINEZ (169314/SP)
AM. CURIAE. : DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : DEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL
AM. CURIAE. : SOCIEDADE RURAL BRASILEIRA - SRB
ADV.(A/S) : ELIAS MARQUES DE MEDEIROS NETO (67853/DF, 236777/RJ, 122927A/RS, 196655/SP)
ADV.(A/S) : ELZEANE DA ROCHA (333935/SP)
AM. CURIAE. : CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS - CNDH
ADV.(A/S) : CARLOS NICODEMOS OLIVEIRA SILVA (075208/RJ)
ADV.(A/S) : DANIEL LOPES CERQUEIRA (101544/MG)
ADV.(A/S) : EVERALDO BEZERRA PATRIOTA (2040B/AL)
ADV.(A/S) : JULIANA GOMES MIRANDA (22184/DF)
ADV.(A/S) : MARCELO ANDRADE DE AZAMBUJA (96844/RS)
AM. CURIAE. : ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA - ABRASCO
ADV.(A/S) : ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI (21144/DF, 7234/O/MT)
AM. CURIAE. : CONFEDERAÇÃO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA DO BRASIL - CNA
ADV.(A/S) : RUDY MAIA FERRAZ (22940/DF)
ADV.(A/S) : RODRIGO DE OLIVEIRA KAUFMANN (23866/DF, 374576/SP)
ADV.(A/S) : TACIANA MACHADO DE BASTOS (30385/DF, 45189/RS)
AM. CURIAE. : INSTITUTO ALANA
ADV.(A/S) : PEDRO AFFONSO DUARTE HARTUNG (329833/SP)
ADV.(A/S) : ANA CLAUDIA CIFALI (80390/RS)
ADV.(A/S) : MARIANA ALBUQUERQUE ZAN (421461/SP)
ADV.(A/S) : PEDRO MENDES DA SILVA (473198/SP)
AM. CURIAE. : EDUCAFRO - EDUCAÇÃO E CIDADANIA DE AFRODESCENDENTES E CARENTES
ADV.(A/S) : VITOR HUGO GONCALVES MIRANDA (230274/RJ)
ADV.(A/S) : EVELYN BARBOSA DA SILVA (477905/SP)

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F25E-34DA-E1D0-7A2A e senha B8B2-49FF-1002-5B9E

Decisão: O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX). Tudo nos termos do voto do Relator, vencidos, parcialmente, os Ministros André Mendonça e Nunes Marques, nos termos de seus votos. Plenário, Sessão Virtual Extraordinária de 01.11.2022 (18h00) a 02.11.2022 (17h59).

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código F25E-34DA-E1D0-7A2A e senha B8B2-49FF-1002-5B9E

Reclamação 57.538: incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada da comunidade do Banhado, São Paulo

Reclamación constitucional 57.538: incidencia jurídica para la suspensión del despojo forzado de la comunidad de Banhado, São Paulo

Constitucional action (Reclamação) 57.538: law incidence for the suspension of forced removal from the community of Banhado, Sao Paulo

Taissa Nunes Vieira Pinheiro[1]
[1] Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Tatiana Campos Bias Fortes[2]
[2] Defensoria Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

O presente documento trata-se da inicial da Reclamação 57.538, patrocinada pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo ante o Supremo Tribunal Federal, em janeiro de 2023, como incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada da comunidade do Banhado, São Paulo. A sua disponibilização na seção *Práxis de Libertação* do dossiê "*Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade*", da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO, tem a finalidade de difundir o material jurídico aos movimentos sociais e à advocacia popular.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

EXMA. SRA. DRA. ROSA WEBER – MINISTRA PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Autos originários nº 2109342-43.2022.8.26.0000

Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo Título

EMENTA

- CUMPRIMENTO DA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 - DISTRITO FEDERAL, na qual foi deferida parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, consolidando o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que "as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis só poderão ser retomadas após a observância do devido processo legal".

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio, representado pelos defensores/as públicos/as que esta subscrevem, com o suporte especializado dos Núcleos Especializados de Habitação e Urbanismo e de Segunda Instância e Tribunais Superiores, vem, com fundamento nos artigos 105, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, no artigo 13 da Lei 8.038/90 e no artigo 187 do RISTJ, apresentar **RECLAMAÇÃO**, em face da **MUNICIPALIDADE DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS**, pessoa jurídica de Direito Público, inscrita no CNPJ n.º 46.643.466/0001-06 com sede na Rua José de Alencar, nº 123, Vila Santa Luzia, na cidade de São José dos Campos – SP, CEP 12.209-530, com o objetivo de preservar a competência desse Colendo Supremo Tribunal Federal, usurpada em face da decisão proferida em sede de Agravo de Instrumento de n. 2109342-43.2022.8.26.0000, em tramitação na 2ª Câmara Reservada ao Meio Ambiente do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em razão dos fatos e fundamentos a seguir expostos.

1 Sinopse processual

O bairro Jardim Nova Esperança, um dos mais antigos do município de São José do Campos, Estado de São Paulo, é ocupado há mais de oitenta anos por cerca de 400 famílias de baixa renda, que vêm sofrendo um intenso assédio do Poder Público para que saiam do local.

A Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Sociedade dos Amigos do Jardim Nova Esperança ajuizaram Ação Cautelar Antecedente, que tramita sob o n° 1026895-69.2018.8.26.0577 (DOC 01), requerendo a condenação do Município de São José dos Campos frente ao longo descaso do poder público com os moradores do bairro Jardim Nova Esperança, a concretização do direito fundamental à dignidade humana e à cidade sustentável da população local por meio da utilização dos instrumentos de regularização fundiária previstos na Lei Federal nº 13.465/2017, além de condenação por danos morais coletivos.

De há muito, e também, ao longo do processo, a Defensoria Pública vem denunciando a atuação Municipal destinada a violar os direitos fundamentais dos moradores e promover a ilegal desocupação da área, destacando quanto a esse ponto que:

- Ameaça de interrupção do fornecimento do serviço de água pela SABESP (fls. 2.381/2.384 - DOC 02);

- Demolição ilegal de construções, implementada sem a instauração de processos administrativos ou notificações dos ocupantes, mesmo após o deferimento de decisão judicial, que resultaram na decisão judicial (fl.3219/3223 – DOC 03) condenando a Prefeitura de São José dos Campos no pagamento de multa pela prática de ato atentatório à dignidade da justiça, consubstanciado no descumprimento de decisões judiciais que protegiam tais construções;

- Operação realizada pela Polícia Militar, que permaneceu no local com uma base móvel 24h por dia, a qual contou com 8 (dezoito) viaturas, 16 (dezesseis) motocicletas, 80 (oitenta) agentes policiais e 5 (cinco) cães farejadores, conforme documentos juntados, procedendo a abordagem abusiva dos moradores de modo a intimidá-los, bem como impedindo ou embaraçando a atividade de catadores de materiais recicláveis e interditando o comércio local, formado por bares e mercearias, de forma a dificultar o acesso dos moradores a bens básicos para consumo próprio e de suas famílias e opções de lazer próximos (fl. 2685/2689 – DOC 04);

- Antes do ajuizamento do processo, houve a retirada progressiva de todos os equipamentos e serviços públicos, com demolição do Centro Comunitário, no qual funcionava uma unidade de ensino pré-escolar, que atendia 60 crianças da comunidade, proporcionando desenvolvimento de diversas atividades de formação cidadã e a afastando-a das ruas no dia 11 de julho de 2011, no meio do ano letivo e em pleno período de férias escolares (fl. 217/390 - DOC 05);

- Demolição de construções, sem a retirada dos entulhos gerados pelo processo demolitório, objeto de questionamento judicial realizado em 2011, com pronunciamento favorável nos autos do processo nº 0000936-60.2011.8.26.057;

- Abandono de animais, de médio e grande porte, como cabras e cavalos, decorrentes da impossibilidade dos moradores removidos os levarem para os apartamentos fornecidos pelo Poder Público (fl. 217/390 - DOC 05);

- Criminalização da comunidade através de pronunciamentos depreciativos das autoridades locais (fl. 217/390 - DOC 05).

Vê-se assim que há farto histórico de atuação municipal, implementada à revelia de qualquer procedimento administrativo ou notificação dos moradores, direcionada à ilegal remoção da comunidade, através da intimidação e violação de seus direitos fundamentais.

Sucede que no dia 19 de dezembro de 2022, foi dado provimento ao Agravo de Instrumento nº 2109342-43.2022.8.26.000 (DOC 06) para determinar a imediata desocupação dos ocupantes da área específica do Parque Natural Municipal do Banhado, sob o fundamento da necessidade de evitar a intensificação dos danos ambientais e impedir a expansão das invasões.

A referida decisão destacou que a suspensão das desocupações coletivas não foi prorrogada pela ADPF nº 828-DF, do que se extrai que a suspensão da ordem de desocupação e inclusive o indeferimento da liminar, prolatado no dia 27 de maio de 2022, observou as determinações do STF, de modo a aplicar à comunidade do Banhado o prazo de suspensão dos despejos coletivos durante o período de pandemia do COVID-19.

Ressaltou ainda, como fundamento para o deferimento da ordem, o fato de a ocupação ser ainda incipiente e abarcar pouco mais de cinco famílias no local (fl. 97 – Agravo de instrumento 2109342-43.2022.8.26.0000).

Todavia, desde a prolação da decisão, o Município de São José dos Campos passou a afirmar que procederá ao cumprimento da supracitada decisão judicial até no máximo o dia 20 de janeiro de 2023, mediante o oferecimento de atendimento habitacional já rejeitado pelos moradores em audiência de conciliação e diversas outras oportunidades no processo (fl. 2169/2170 – DOC 07).

Veja-se que as petições protocoladas no Agravo de Instrumento e também nos autos do processo principal no dia 21 de dezembro de 2022 deixam claro que a ordem NÃO será submetida ao devido processo legal, consubstanciado na deflagração de cumprimento de sentença provisório, em que a remoção seria submetida ao crivo judicial. De fato, o prazo fatal estabelecido pela própria Municipalidade e a pendência de recesso judicial nesse ínterim já denotam a incompatibilidade da medida.

Ressalte-se que no caso, a decisão mencionou expressamente seu direcionamento à cerca de cinco famílias, porém a partir da decisão a Prefeitura apresentou um "plano de desocupação" englobando 120 famílias.

Veja-se que na matéria abaixo mencionada, o Ilmo. Prefeito de São José dos Campos, sr. Anderson Farias, afirma "Levar em conta essa questão de cinco famílias ali citada é querer levar pro lado jurídico, de manobra jurídica, apenas para retardar uma decisão que já foi muito bem amparada".



Assista no Globoplay: https://globoplay.globo.cm/v/11220396

Ou seja, embora haja decisão judicial, as declarações do representantes da Prefeitura Municipal demonstram que a desocupação da comunidade do Banhado será realizada à revelia da deflagração de processo de cumprimento de sentença provisório ou qualquer outro processo sob o crivo judicial, cerceando o direito de

famílias em número muito maior do que o previsto no v. acórdão do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, sem notificação ou processo administrativo, repetindo o farto histórico de ameaças e violações de direitos direcionadas à promover a ilegal desocupação da comunidade.

Na verdade, o v. acórdão está sendo instrumentalizado para que a prefeitura consiga atingir o ilícito objetivo de retirar a comunidade do local onde se encontra estabelecida há várias décadas, ultrapassando em muito o conteúdo do que foi efetivamente decidido pela justiça e à revelia da submissão da ordem ao devido processo legal.

Dessa forma, independentemente da discussão a respeito de eventual reforma, assim como dos limites e alcance do v. acórdão, que se espera poder realizar no momento oportuno e pelos ritos processuais adequados, pretende-se discutir, através da presente Reclamação Constitucional, exclusivamente a necessidade de submissão da ordem remocionista ao devido processo legal.

A declarada supressão de deflagração de cumprimento judicial e o excesso em relação ao conteúdo decisório denotam a existência de medida administrativa, a qual, com a devida vênia, merece reforma, para a preservação da autoridade da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que diz respeito às condicionantes procedimentais e materiais formadoras do devido processo legal estabelecidas na ADPF 828-DF.

2 DAS CONDICIONANTES PROCEDIMENTAIS E MATERIAIS FORMADORAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL EM RELAÇÃO ÀS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE POSSAM RESULTAR EM DESOCUPAÇÕES COLETIVAS (ADPF N. 828-DF)

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-Distrito Federal (doravante designada ADPF n. 828-DF) tem por objetivo a tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade e de insegurança possessória no contexto sanitário e socioeconômico da Pandemia da Covid-19.

Em CINCO oportunidades, o Exmº Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, apreciou pedidos de tutela provisória (uma medida cautelar e quatro tutelas provisórias incidentais, estas últimas chanceladas pelo plenário do Supremo Tribunal Federal), no sentido da suspensão imediata de todos os processos,

procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

Importante recuperar a memória dessas decisões.

Na primeira decisão (medida cautelar), o Exm.º Ministro distinguiu três situações: ocupações antigas, anteriores à pandemia; ocupações recentes, posteriores à pandemia; despejo liminar de famílias vulneráveis. Deferiu parcialmente a medida cautelar para: com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada.

Na apreciação do pedido de tutela provisória incidental na mesma ADPF, a Suprema Corte considerou que as premissas sanitárias das quais partiu a decisão originalmente proferida continuavam presentes, acrescendo a estas as consequências socioeconômicas da Pandemia da Covid-19. Diante desse status da crise sanitária e tendo em vista a superveniência da Lei nº 14.216/2021, editada após a concessão da medida cautelar, adotou postura de deferência com a deliberação do Congresso Nacional e reconheceu que os parâmetros legais devem prevalecer na parte sobre a qual ela prevê critérios mais favoráveis para pessoas em situação de vulnerabilidade. No tocante às áreas rurais, verificou-se uma omissão por parte do legislador, pois não havia critério razoável para proteger pessoas vulneráveis que habitam áreas urbanas e não proteger aquelas que se encontram em áreas rurais. Nessa parte, portanto, determinou a aplicação dos critérios previstos na legislação emergencial.

No exame do segundo pedido de tutela provisória incidental na ADPF n. 828-DF, em atenção aos aspectos sanitários e socioeconômicos da Pandemia da Covid-19, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar

incidental a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022. Além disso, a Corte fez apelo ao legislador, a fim de que deliberasse sobre meios que possam minimizar os impactos habitacionais e humanitários eventualmente decorrentes de reintegrações de posse após esgotado o prazo de prorrogação concedido.

Na análise do terceiro pedido de tutela provisória incidental na ADPF 828-DF, também pautado em argumentos sanitários e socioeconômicos, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar, mantendo a suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei n. 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022.

Além disso, salientou-se, nesta decisão, que seria preciso estabelecer um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas pela ADPF n. 828-DF. A preocupação motivadora foi no sentido de que "a execução simultânea de milhares de ordens de despejo, que envolvem centenas de milhares de famílias vulneráveis, geraria o risco de convulsão social". Daí a necessidade, ainda na esteira da decisão em comento, de "retornar à normalidade de forma gradual e escalonada", assegurando-se que as desocupações coletivas, em se mostrando a solução mais adequada para o caso concreto, "sejam realizadas com pleno respeito à dignidade das famílias desapossadas". Conclui: "Despejos com violência, desordem e menosprezo aos direitos à saúde, à integridade física e psíquica, à moradia e ao devido processo legal dos atingidos deverão ser rechaçados, por não se compatibilizarem com a ordem constitucional". O Supremo Tribunal Federal, desta forma, reconhece a incompatibilidade de despejos arbitrários e violentos com a Constituição da República de 1988.

Por fim, ao julgar o quarto (e, por ora, último) pedido de tutela provisória incidental na ADPF n. 828- DF, o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para determinar a adoção de um regime de transição para retomada da execução de decisões suspensas por efeito da ação constitucional em comento nos seguintes termos:

(a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(b) Determino a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021;

(c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis:

(i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas;

(ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida;

(iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Quanto às medidas administrativas que possam resultar em desocupações coletivas de pessoas vulneráveis, o Supremo Tribunal Federal na decisão referida infra, consolida o entendimento de que devam observar o devido processo legal: "as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis só poderão ser retomadas após a observância do devido processo legal".

Tal devido processo legal se desvela nos aspectos procedimental e material. No prisma procedimental, o Poder Público deve

(a) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas;

(b) conceder prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida. No aspecto substancial, deve

(c) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos ou outro local com condições dignas ou, ainda, adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso,

a separação de membros de uma mesma família, além da observância da Resolução CNDH n. 10/2018, cuja aplicação é recomendada pelo Conselho Nacional de Justiça (Recomendação n. 90/2021).

Enquanto não implementados os requisitos materiais, não é possível o cumprimento da ordem remocionista, sob pena de violação da autoridade da Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF n. 828- DF e acionamento da jurisdição constitucional.

3 PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer a Defensoria Pública do Estado:

a) A concessão dos benefícios da gratuidade de justiça, por tratar- se de pessoas declaradamente desprovidas de recursos financeiros suficientes para arcar com as custas e despesas de um processo judicial e por tratar-se da Defensoria Pública do Estado como peticionária;

b) O recebimento e tramitação da presente petição como reclamação constitucional, sem prejuízo de informações adicionais eventualmente determinadas pela eminente relatoria, nos termos dos precedentes da Medida Cautelar na Reclamação 47.379 e Medida Cautelar na Reclamação 47.531;

c) O deferimento de liminar, diante do evidente perigo de dano irreparável, sem a oitiva do reclamado, sustando os efeitos da decisão proferida pela 2º Câmara Reservada ao Meio Ambiente do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo nos autos do Agravo de instrumento nº 2109342-43.2022.8.26.0000;

d) Seja determinado que a Prefeitura de São José dos Campos se abstenha de praticar remoção ou deslocamento dos moradores da comunidade do Banhado, localizada na região central de São José dos Campos, bem como de promover a demolição de suas casas, implementados ao desabrigo de um mandado judicial específico;

e) Requer-se, ainda à guisa de liminar, seja determinado o encaminhamento dos autos em epígrafe ao Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), para a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação como etapa prévia e necessária às ordens de

desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos, nos termos da Quarta Tutela Provisória Incidental proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828- Distrito Federal, suspendendo-se o cumprimento da ordem de reintegração de posse deferida até a adoção das providências mencionadas, sob pena de violação da autoridade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal;

f) A confirmação da liminar em definitivo, evidenciando a proibição da remoção forçada dos moradores da ocupação até a realização pelo Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), de inspeções judiciais e de audiências de mediação como etapa prévia e necessária ao cumprimento da ordem de reintegração de posse;

g) Também à guisa de tutela definitiva, requer seja apreciada a compatibilidade da Portaria n. 10.097, de 10 de novembro de 2022, do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, com a Quarta Tutela Provisória Incidental proferida no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828- Distrito Federal, especialmente nos pontos sublinhados neste arrazoado pela Defensoria Pública, determinando-se as correções necessárias à política jurisdicional de tratamento e mediação de conflitos fundiários implementada por aquele Tribunal, a fim de constituir, de fato, um regime de transição, evitando-se o cumprimento massivo e simultâneo de empreitadas remocionistas de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade, sob pena de gerar convulsão social e crise humanitária;

h) A observância dos prazos processuais em dobro e de intimação pessoal ao membro da Defensoria Pública do Estado, nos termos do artigo 44, I e VI, da Lei Complementar nº 80/1994.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, data do protocolo.

Taissa Nunes Vieira Pinheiro
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Tatiana Campos Bias Fortes
Defensora Pública do Estado de São Paulo

Sobre as autoras

Taissa Nunes Vieira Pinheiro
Defensora Pública do Estado de São Paulo e coordenadora do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo - (NHABURB).

Tatiana Campos Bias Fortes
Defensora Pública do Estado de São Paulo.

Reclamação 70.727: incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada na Comunidade Vargem Grande, São Paulo

Reclamación constitucional 70.727: incidencia jurídica para la suspensión del despojo forzado en la Comunidad Vargem Grande, São Paulo

Constitucional action (Reclamação) 70.727: law incidence for the suspension of forced removal in Vargem Grande Community, Sao Paulo

Taissa Nunes Vieira Pinheiro[1]
[1] Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

Raquel Firmino Carlos[2]
[2] Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, São Paulo, São Paulo, Brasil.

O presente documento trata-se da inicial da Reclamação 70.727, patrocinada pelo Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo ante o Supremo Tribunal Federal, em agosto de 2024, como incidência jurídica para a suspensão da remoção forçada na Comunidade Vargem Grande, São Paulo. A sua disponibilização na seção *Práxis de Libertação* do dossiê "*Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade*", da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO, tem a finalidade de difundir o material jurídico aos movimentos sociais e à advocacia popular.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

EXMO. SR. DR. MINISTRO RELATOR DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EDSON FACHIN

URGENTE

Distribuição por dependência à Reclamação Constitucional 53349

Autos originários n° 0001268-34.2015.8.26.0012

EMENTA

- CUMPRIMENTO DA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA INCIDENTAL NA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 828 - DISTRITO FEDERAL, na qual foi deferida parcialmente o pedido de medida cautelar incidental, determinando-se a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes, e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação de maneira gradual e escalonada, assim como a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandatos já tenham sido expedidos.

A **DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, por intermédio do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo, vem, com fundamento nos artigos 105, inciso I, alínea f, da Constituição Federal, no artigo 13 da Lei 8.038/90 e no artigo 187 do RISTJ, apresentar **RECLAMAÇÃO COM PEDIDO DE EFEITO SUSPENSIVO**, com o objetivo de preservar a competência desse Colendo Superior Tribunal de Justiça, usurpada em face da decisão proferida em sede de Agravo de Instrumento nº 2235826-35.2024.8.26.0000, em tramitação na 16º Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, e do juiz da na 15ª Vara Cível do Foro Regional II – Santo Amaro- da Comarca de São Paulo/SP, na qual tramita a ação de reintegração e posse nº 0001268-34.2015.8.26.0012 em razão dos fatos e fundamentos a seguir expostos.

DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

1 Sinopse processual

Os autos originários tratam de Ação de Reintegração de Posse, com pedido liminar, ajuizada em 2015, por SOCIEDADE HÍPICA PAULISTA em face de INVASORES DESCONHECIDOS, sendo objeto da lide o imóvel localizado na Rua do Lírio, nº 100, Parelheiros, São Paulo-SP, sob matrícula n° 71.646 do 11º Registro de Imóveis da Capital, área com cerca de 20 hectares.

A Defensoria Pública do Estado passou a atuar nos autos como *custus vulnerabilis*, defendendo a coletividade de pessoas hipossuficientes, nos termos do artigo 554, paragrafo 1º, da Lei 13.105/2015 – Novo Código de Processo Civil e ajuizou RECLAMAÇÃO (RCL 53349 / SP) em razão da não observância de decisão cautelar proferida na ADPF 828-DF, a qual foi julgada PROCEDENTE para cassar os efeitos do acordão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Agravo de Instrumento no 2291486-19.2021.8.26.0000, com determinação da sustação de eventuais atos expropriatórios referidos naqueles autos, enquanto viger a medida liminar na ADPF 828.

Sucede que após o julgamento de procedência, foi proferida decisão por esse Colendo Superior Tribunal julgando prejudicado o pedido, em razão da perda superveniente de interesse, decorrente do advento do prazo final de suspensão dos despejos coletivos determinados pela ADPF 828-DF, cuja vigência se exauriu em 31.10.2022.

Embora o prazo de suspensão não tenha sido renovado, o Exmº Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, ao julgar o quarto pedido de tutela provisória incidental na ADPF n. 828- DF[1], deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para determinar a adoção de um REGIME DE TRANSIÇÃO para retomada da execução de decisões suspensas por efeito da ação constitucional, que incluiu a criação de comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Portaria n. 10.262/2023, determinou a promoção das alterações necessárias ao antigo Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), para o fim implementar a instalação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias. Desde então as visitas técnicas e

[1] Conferir: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Essa decisão foi chancelada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

reuniões vêm ocorrendo, a partir dos encaminhamentos advindos de decisões judiciais proferidos pelos respectivos juízes naturais.

No caso em apreço, a despeito da procedência da Reclamação anterior, a MM. Juíza *a quo* determinou a expedição de mandado de cumprimento da liminar de reintegração de posse, desconsiderando o regime de transição estabelecido pelo STF na ADF 828-DF, que prevê a necessidade de submissão dos conflitos às Comissões Regionais de Solução Fundiária, sob o fundamento de que "não existe vulnerabilidade dos que permaneceram ali. Muito menos é possível admitir que existe litígio coletivo".

Apesar de ter sido interposto Agravo de Instrumento (Processo n° 2235826-35.2024.8.26.0000) pleiteando, dentre outras questões, a remessa do processo para tratamento na Comissão de Soluções Fundiárias, o pedido de efeito suspensivo foi negado pelo Desembargador Relator "por não vislumbrar a presença de perigo de dano de difícil, quiçá impossível reparação".

Observa-se que não houve qualquer fundamentação concreta para denegação do pedido. Ao contrário do alegado, a denegação do efeito suspensivo acarreta a iminente possibilidade de cumprimento do mandado de reintegração de posse, cujo mandado já se encontra expedido, à revelia do procedimento determinado pelo Supremo Tribunal Federal na ADPF 828-DF, que deixará sem moradia e em situação de rua as 14 famílias que atualmente residem no local.

2 Da vulnerabilidade dos moradores da área litigiosa

Cumpre ressaltar que a Defensoria Pública já havia ajuizado RECLAMAÇÃO (RCL 53349/SP) em razão da não observância de decisão cautelar proferida na ADPF 828-DF, a qual foi julgada PROCEDENTE para cassar os efeitos do acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no Agravo de Instrumento nº 2291486-19.2021.8.26.0000, com determinação da sustação de eventuais atos expropriatórios referidos naqueles autos, enquanto viger a medida liminar na ADPF 828.

Nesse sentido, merece ser afastado o argumento de que o STF entendeu que havia controvérsia sobre o grau de vulnerabilidade das pessoas que ocupavam o local, no âmbito da RCL 53349/SP, suscitado pelo juízo de piso.

Com a devida vênia, que a alegação retira de contexto o raciocínio desenvolvido no parágrafo a respeito da questão, na qual se afirma o seguinte:

> Ocorre que, como observou a Procuradoria-Geral da República, ainda que penda controvérsia sobre o grau de vulnerabilidade das famílias em questão, há de se considerar, para fins de aplicação da liminar deferida na ADPF 828, que a iminência de sofrer esbulho possessório é suficiente para que sejam-lhes estendidos os efeitos protetivos do paradigma (íntegra da decisão anexa)

Depreende-se dessa forma que foi reconhecido pela decisão do STF que a iminência de sofrer esbulho possessório é suficiente para aplicação dos efeitos protetivos da ADPF 828-DF, não havendo razão fática para alteração de tal entendimento

Conforme exposto pela Defensoria Pública no pedido de Reclamação, o Laudo Pericial juntado a fls. 714/789 do feito principal aponta que "as residências têm o perfil sócio econômico de classe baixa, constituída por edificações térreas e assobradas". As imagens apresentadas confirmam a afirmação:



DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO







Cabe acrescentar que, no dia 06.08.2024, o Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública atendeu 7 (sete) moradores da área em questão, noticiando a presença de 14 famílias vulneráveis na área, todas desesperadas com a iminente possibilidade de cumprimento da reintegração de posse. Destaca-se a presença de 16 (dezesseis) crianças, que estudam nas escolas da região, e não dispõem de outro local onde possam passar a residir, caso a desocupação venha a se efetivar nos próximos dias.

Em triagem realizada pela Defensoria Pública foi constatado que são pessoas hipossuficientes economicamente, conforme as declarações anexas, exercendo as profissões de pedreiros, eletricistas, donas de casa, muitas delas inclusive beneficiárias de programas assistenciais e com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos previstos para justificar a atuação institucional.

Relataram os ocupantes que são descendentes do corréu Osvaldo, e construíram suas moradias, que são de alvenaria, na área litigiosa há décadas para passar a residir com as famílias que construíram autonomamente. Osvaldo cedeu o terreno para construção das moradias em razão de todos nutrirem a legítima convicção a respeito da aquisição da propriedade do bem, instrumentalizada pelo instrumento particular nomeado com “documento de propriedade”. De acordo com o referido documento, todos acreditavam que Osvaldo havia adquirido a propriedade do bem, em razão de sua condição de associado da UNIFAG – União de Favelas do

Grajaú, a qual, de acordo com o documento estaria localizada em área contígua ao terreno da autora da ação possessória, SOCIEDADE HÍPICA.

Ressalte-se que Defensoria Pública teve o primeiro contato direto com as famílias em 06.08.2024, anteriormente atuava apenas *custus vulnerabilis*, ocasião na qual o mandado para cumprimento da reintegração de posse se encontrava expedido, podendo, portanto, haver desocupação forçada a qualquer momento, com gravíssimos prejuízos para as famílias.

Por tal motivo, não foi possível avançar na defesa do mérito propriamente dito com complexidade que o caso requer. No entanto, cabe observar de pronto que as 14 famílias jamais foram citadas nos autos, não tendo sido ofertada a possibilidade de se defenderem, apesar de residirem no imóvel há cerca de 25 anos e já se encontravam presentes desde o ajuizamento da ação. Dessa forma, a decisão que concedeu a liminar não poderá atingi-las, embora as moradias estejam inseridas na área litigiosa.

Apesar de ter sido constatada a inserção do terreno adquirido por Oswaldo na matrícula objeto da presente ação possessória, os peticionantes construíram suas moradias e passaram a viver de forma com as famílias autônomas que constituíram, exercendo a posse mansa, pacífica e contínua, munidos de instrumento que os conduzia a acreditar na legitimidade de suas aquisições.

Há assim, a princípio, a presença dos requisitos necessários para reconhecimento da usucapião ordinária. Destaca-se ainda o manifesto descabimento da concessão de liminar relativamente a área ocupada há décadas por famílias vulneráveis, fato que também será oportunamente discutido nos autos.

3 Do paradigma violado: Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF 828

A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-Distrito Federal tem por objetivo a tutela do direito à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade e de insegurança possessória no contexto sanitário e socioeconômico da Pandemia da Covid-19. Em CINCO oportunidades, o Exmº Ministro Relator, Luís Roberto Barroso, apreciou pedidos de tutela provisória (uma medida cautelar e quatro tutelas provisórias incidentais, estas últimas chanceladas pelo plenário do Supremo Tribunal Federal), consistentes em cautelar no sentido de suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas

administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19. Ao julgar o quarto (e, por ora, último) pedido de tutela provisória incidental na ADPF n. 828-DF[2], o Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente o pedido de medida cautelar incidental para determinar a adoção de um regime de transição para retomada da execução de decisões suspensas por efeito da ação constitucional em comento nos seguintes termos:

(a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada;

(b) Determino a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021;

(c) Determino que as medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis (i) sejam realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) sejam antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantam o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotem outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Diante da omissão inconstitucional, com efeito, o Supremo Tribunal Federal desenhou um regime de transição para a retomada do cumprimento das ordens remocionistas de pessoas em situação de vulnerabilidade e de insegurança possessória, centrada na instituição de um mecanismo de tratamento e de

[2] Conferir: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Essa decisão foi chancelada pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal.

orientação estratégica na estrutura dos tribunais estaduais e federais e na obrigatoriedade de realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação por tal mecanismo, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva. Trata-se da subordinação (ou do condicionamento) do cumprimento das ordens remocionistas a um devido processo legal densificado e a garantias de natureza procedimental e institucional, com finalidade de tratamento jurisdicional dos conflitos fundiários e de controle da violência estatal investida na retomada de territórios que servem como moradia à população vulnerável.

Além da montagem da Comissão de Conflitos Fundiários pelo Tribunal de Justiça e da realização, por esta, de inspeções judiciais e audiências de mediação, à guisa de condicionantes asseguradoras de direitos fundamentais e humanos, assim como formadoras de um regime de transição[3], devem ser levados em consideração o tempo da ocupação da área, a quantidade de pessoas a serem removidas e o grau de consolidação do núcleo urbano informal, a fim de verificar a necessidade, a razoabilidade e a proporcionalidade da remoção forçada da população em situação de vulnerabilidade, adotando-se as soluções garantidoras de direitos humanos previstas na Resolução 10/2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos – CNDH.

Insta salientar, neste particular, que a Corte tomou como modelo bem-sucedido de comissão de conflitos fundiários aquele adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, criada em 2019, que tem buscado soluções consensuais nestas disputas por terras, seja na fase pré-processual, seja após a propositura da ação judicial. O objetivo principal do órgão, composto por três juízes, três desembargadores e uma servidora do Tribunal, é promover o diálogo entre os interessados e realizar visitas técnicas nas áreas em litígio, com a elaboração de relatório circunstanciado sobre as condições da ocupação e da comunidade, que servirá de subsídio para uma

[3] Consoante a decisão monocrática proferida pelo Ministro Barroso: Nesse cenário de retomada, será preciso assegurar que as desocupações coletivas – em se mostrando a solução mais adequada ao caso – sejam realizadas com o pleno respeito à dignidade das famílias desapossadas. É certo que, assim como o direito à moradia, o direito de propriedade possui proteção constitucional. Isso não significa, todavia, que as remoções poderão ocorrer sem o devido cuidado com a situação de vulnerabilidade social em que se encontram as pessoas envolvidas. Despejos com violência, desordem e menosprezo aos direitos à saúde, à integridade física e psíquica, à moradia e ao devido processo legal dos atingidos deverão ser rechaçados, por não se compatibilizarem com a ordem constitucional (STF, Terceira Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 – Distrito Federal, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, medida cautelar proferida monocraticamente em 29 de junho de 2022).

eventual composição entre as partes ou para a decisão a ser proferida pelo juiz da causa.

Consoante Nota Técnica n. 01-2022[4], elaborada pela Comissão de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça do Paraná, sugere-se a adoção dos seguintes procedimentos administrativos e jurisdicionais na condução de conflitos fundiários coletivos:

> a) A análise das ações possessórias coletivas deve se dar, para além das discussões sobre posse e propriedade, a partir da avaliação do conflito social de fundo que dá origem à ação, inclusive quando da análise de pedido liminar.
> b) Se inexistentes ou incompletos os dados sobre a área em litígio, bem como sobre o número de ocupantes e seu perfil, será realizada inspeção no local, pelo magistrado que preside os autos ou pela Comissão de Conflitos Fundiários, mediante provocação.
> c) Os ocupantes devem ser adequadamente identificados e qualificados, pela parte autora ou após diligências pelo juízo, a fim de garantir a sua regular citação, que não pode ser suprida com a intimação de movimentos sociais ou associações de moradores.
> d) A determinação de intimação do Ministério Público, da Defensoria Pública e do Município onde se localiza a área deve se dar o quanto antes, a fim de que se manifestem sobre a possibilidade de solução para o conflito, bem como sobre a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos, notadamente dos em condição de vulnerabilidade social.
> e) Sempre que possível, será estabelecida interlocução prévia com órgãos responsáveis pela política urbana ou agrária, do Estado e do Município da localidade da área litigiosa, pelo magistrado que preside os autos e/ou por intermédio da Comissão de Conflitos Fundiários.
> f) A busca por solução consensual será constante e incansavelmente estimulada, mediante a remessa dos autos à Comissão de Conflitos Fundiários e, após, ao CEJUSC Fundiário.
> g) Para as ações possessórias em andamento e com ordens de reintegração suspensas, deverá ser observada a regra do art. 2º, § 4º, da Lei Federal n.º 14216/2021, a fim de que, superado o prazo de suspensão dos mandados por força da ADPF n.º 828, sejam realizadas audiência de mediação entre as partes, com a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública, e inspeção judicial nas áreas em litígio.
> h) A execução de ordem de reintegração, em sede liminar ou em cumprimento de sentença, será precedida, sempre que possível, da adoção das seguintes providências:
> h.1) Designação de audiência pública ou reunião preparatória, com a presença dos ocupantes e/ou seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, Prefeito/Procuradoria do Município, órgãos de

[4] Conferir a nota técnica referida: https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/NOTA_TECNICA_-_CCF.pdf

> assistência social, movimentos sociais, associações de moradores, Oficial de Justiça, COORTERRA, Polícia Civil, SUDIS, Secretarias de Estado, entre outros.
> h.2) Cadastramento prévio e obrigatório das famílias pelo Município, além do encaminhamento para programas sociais de habitação, o qual se dará em dias úteis e finais de semana, pelo menos uma vez em cada período (manhã, tarde e noite).
> h.3) Realocação das famílias em espaço previamente designado pelo Estado ou Município.
> h.4) Elaboração de cronograma para a desocupação voluntária, mediante o estabelecimento de prazos razoáveis.
> h.5) Colocação de placas no local, além de muros nas frações de área já desocupadas, para evitar a chegada de novos ocupantes.
> h.6) No caso de conflitos agrários, verificar a existência de plantações/lavouras e/ou animais, para que se possa viabilizar cronograma de retirada das famílias para depois da colheita ou de acordo com o período de invernada.
> h.7) No dia:
> - Serão disponibilizados caminhões de mudança e ônibus para o transporte das famílias e seus pertences pelo Município e/ou pela parte autora.
> - Não se admitirá, em hipótese alguma, "operação surpresa"; a data do início da desocupação deve ser prévia e amplamente divulgada.
> - Será realizada a retirada prévia e cuidadosa de hipervulneráveis (pessoas com necessidades especiais, idosos, crianças, gestantes e mães com crianças de colo).
> - Devem estar presentes policiais do sexo feminino.
> - A desocupação jamais se iniciará no período da noite, em feriados ou datas comemorativas ou dias de muito frio ou chuva.
> - Todos os agentes públicos envolvidos devem ser facilmente identificados.
> - O ato será integralmente gravado pelo Oficial de Justiça.

Além disso, cumpre rememorar que a Recomendação CNJ n.º 90/2021 prevê o seguinte:

> "O PRESIDENTE CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ), no uso de suas atribuições legais e regimentais;
> RESOLVE:
> Art. 2.º. Recomendar aos órgãos do Poder Judiciário que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verifiquem se estão atendidas as diretrizes estabelecidas na Resolução no 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Oportuno mencionar que Conselho Nacional de Justiça – CNJ emitiu, em junho de 2023, a Resolução n. 510, que regulamenta a criação, no âmbito do Conselho Nacional de Justiça e dos Tribunais, respectivamente, da Comissão Nacional de

Soluções Fundiárias e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias, institui diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e estabelece protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis. Em oportunidade anterior, o órgão já havia expedido Recomendação, a de n. 90/2021, dirigida aos órgãos do Poder Judiciário no sentido de que, antes de decidir pela expedição de mandado de desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais, verificassem os atendimentos das diretrizes estabelecidas na Resolução no 10, de 17 de outubro de 2018, do Conselho Nacional de Direitos Humanos (uma espécie de microssistema administrativo para o tratamento e mediação de conflitos fundiários).

No âmbito estadual, o Tribunal de Justiça promoveu as adequações necessárias à estrutura do antigo Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP) e implementou a formação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias, através da Portaria 10.262/23, instituindo diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas que são objeto do litígio e subsequente elaboração de plano de ação para resolução do conflito ou seu cumprimento pacífico.

Destarte, o Poder Judiciário deve observar as orientações preconizados pelo Ministro Barroso pelo Ministro Barroso na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF 828-DF, inclusive os instrumentos normativos expressamente referidos ou vinculados à decisão.

4 Da obrigatoriedade de encaminhamento à Comissão Regional De Soluções Fundiárias

O tratamento do conflito fundiário pela Comissão Regional tem como objetivo principal a priorização por soluções alternativas à remoção, evitando-se o investimento de força pública no cumprimento dos mandados de reintegração de posse e de despejo e dos efeitos traumáticos destas desocupações, sobretudo sobre pessoas em situação de vulnerabilidade, alguma delas agravadas.

A situação de vulnerabilidade e de insegurança possessória não se encerram com o cumprimento de ordem remocionista. Não é incomum que pessoas ou o mesmo grupo de pessoas sejam destinatários por mais de uma vez de empreitadas remocionistas, reproduzindo um ciclo de precariedade. Assim, o tratamento pouco qualificado de conflitos fundiários pode ensejar novos movimentos, quase fisiológicos, de ocupação (é necessário morar em algum lugar) e, do ponto de vista

da parte contrária, novas ofensas a direitos possessórios ou de espectro mais amplo (direito ao meio ambiente equilibrado, por exemplo).

Caso não seja possível alcançar-se solução conciliatória, a Comissão Regional de Conflitos Fundiários poderá construir procedimentos eficazes para que o cumprimento da ordem judicial ocorra, com observância da garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas.

O dispositivo da Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF n. 828- DF é explícito, tanto quanto a obrigatoriedade de instalação de comissões de conflitos fundiários, quanto da realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação por estas comissões: "(a) Determino que os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais instalem, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Determino a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos"

No parágrafo 23 da decisão, restou registrado que "dado o volume de trabalho de magistrados de primeira instância, a mediação deverá ser realizada pelas comissões de conflitos fundiários, constituindo etapa essencial e anterior às desocupações coletivas, inclusive em relação àquelas cujos mandados aguardavam cumprimento (ou se encontravam suspensos em razão da cautelar deferida nesses autos)".

Nesse sentido, é também a Resolução n. 510, de 2023, do Conselho Nacional de Justiça, consoante a qual "a atuação da Comissão Regional será determinada por decisão proferida pelo juiz da causa, que fará a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão, sem prejuízo da ciência do conflito pelas comissões regionais por mera comunicação de qualquer uma das partes ou eventuais interessados" (art. 4.º, caput). Tal pedido de remessa pode ser elaborado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo (art. 4.º, inc. I).

Por fim, destaca-se que Portaria 10.262/23 do Tribunal de Justiça de São Paulo também prevê que "A atuação da referida Comissão deverá ser realizada em litígio coletivo pela posse do imóvel quando o esbulho ou a turbação afirmada no

processo houver ocorrido há mais de um ano e um dia, sendo facultada ao juiz da causa sua realização nas demais hipóteses" (art. 4°)

Conclui-se, nesse diapasão, que o encaminhamento dos conflitos fundiários coletivos à Comissão Regional, assim como a suspensão da ordem de desocupação durante o período de efetivação do protocolo, constitui requisito incontornável do devido processo legal, notadamente para as ocupações de posse velha, sem o qual nenhuma desocupação forçada poderá ser cumprida.

5 Da tutela provisória de urgência

Nos termos do art. 989, II, do Código de Processo Civil, o relator, ao despachar a reclamação, ordenará, se necessário, a suspensão do processo ou do ato impugnado para evitar dano irreparável.

Nesse sentido, o enunciado 64 da I Jornada de Direito Processual Civil do Conselho da Justiça Federal prevê que "Ao despachar a reclamação, deferida a suspensão do ato impugnado, o relator pode conceder tutela provisória satisfativa correspondente à decisão originária cuja autoridade foi violada"

Conforme se demonstrou ao longo do presente recurso, a decisão proferida viola o paradigma prolatado na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-Distrito Federal

Por outro lado, encontra-se o risco de dano irreparável aos ocupantes atingidos pela decisão, que serão desalojados das moradias onde residem há décadas, sem a oportunidade de se defender ou sequer a possibilidade de mediação e/ou planejamento da desocupação através da comissão regional de soluções fundiárias.

6 PEDIDOS

Ante todo o exposto, requer a Defensoria Pública do Estado:

a) a concessão dos benefícios da gratuidade de justiça, por tratar-se de pessoas declaradamente desprovidas de recursos financeiros suficientes para arcar com as custas e despesas de um processo judicial e por tratar-se da Defensoria Pública do Estado;

DEFENSORIA PÚBLICA
DO ESTADO DE SÃO PAULO

b) seja concedida tutela provisória de urgência, nos termos do art. 989, II, do Código de Processo Civil, para o atendimento ao determinado pelo Supremo Tribunal Federal na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF n. 828- DF, no sentido de suspender do cumprimento da ordem de reintegração de posse até a apreciação do mérito do presente recurso.

c) a confirmação da liminar, cassando-se a ordem de desocupação em vista de sua incompatibilidade com o paradigma da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-Distrito Federal, determinando-se ainda o encaminhamento dos autos em epígrafe à Comissão Regional de Soluções Fundiárias para a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação;

d) A intimação do reclamado para, querendo, apresentarem contraminuta ao presente, no prazo legal;

e) a observância das prerrogativas de que goza a Defensoria Pública do Estado de São Paulo: contagem em dobro de todos os prazos processuais, entrega dos autos com vista, dispensa de apresentação de procuração, e dispensa de preparo, por força do disposto nos incisos I e XI, do artigo 128, da Lei Complementar Federal nº 80 de 1994, alterados pela Lei Complementar 132/09, bem como artigos 186, caput, § 1º, da Lei 13.105/2015.

Termos em que pede deferimento.

São Paulo, data do protocolo.

Taissa Nunes Vieira Pinheiro
Defensora Pública do Estado de São Paulo
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Raquel Firmino Carlos
Estagiária de Pós-Graduação em Direito
Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Sobre as autoras

Taissa Nunes Vieira Pinheiro
Defensora Pública do Estado de São Paulo e coordenadora do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo - (NHABURB).

Raquel Firmino Carlos
Estagiária de Pós-Graduação em Direito no Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo - (NHABURB) da Defensora Pública do Estado de São Paulo.

RECLAMAÇÃO 76.745 SÃO PAULO

RELATOR	**: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
RECLTE.(S)	: APARECIDA DE FATIMA VARGAS E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S)	: JULIANA LEMES AVANCI
RECLDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S)	: MÁRIO ANTÓNIO FERNANDES DE ALMEIDA
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

DECISÃO

Trata-se de Reclamação, com pedido de medida liminar, ajuizada por Aparecida de Fátima Vargas e Outros contra decisão proferida pelo juízo da 22ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo (Processo 2372626-70.2024.8.26.0000), que teria deixado de observar as determinações proferidas por esta CORTE na cautelar da ADPF 828, Rel. Min. ROBERTO BARROSO.

Na inicial, a parte autora apresenta as seguintes alegações de fato e de direito (eDoc. 1):

> "Originariamente e em resumo do essencial, cuida-se de ação de reintegração de posse, em fase de cumprimento de Sentença, cujo objeto consiste em imóvel que abriga, há mais de 12 anos, 59 famílias, um total de 236 pessoas, dentre as quais 23 crianças, 8 adolescentes, 20 idosos e 6 pessoas com deficiência.
>
> Esta ação possessória originária tramita desde 30/11/2012.
>
> Doze anos após o ajuizamento, em meados de 2024, a parte Reclamada requereu o cumprimento da reintegração de posse ante a declaração de improcedência de Embargos de Terceiro (nº 1013604-41.2019.8.26.0100) de autoria das famílias reclamantes, com a revogação do efeito suspensivo anteriormente concedido naquela ação, por parte da 22ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo – fls. 587/588 da ação possessória de origem.
>
> As famílias reclamantes ponderaram, então, que a

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

expedição de mandado de reintegração de posse deveria ser precedida pelas medidas do regime de transição – notadamente, a audiência de mediação e a inspeção judicial por parte da Comissão Regional de Soluções Fundiárias. Demonstrou-se tratarem-se de determinações vinculantes da ADPF 828/DF deste C. Supremo Tribunal Federal e da Resolução 510 do Conselho Nacional de Justiça, de observância impositiva a todos os órgãos jurisdicionais, e que incidem sobre o caso dos autos (moradia coletiva de 59 famílias vulneráveis, iniciada muito anteriormente ao marco temporal de março de 2021) – pedido de tutela provisória de urgência de fls. 607/611 da ação possessória de origem.

Não obstante, sobreveio r. decisão interlocutória pelo juízo de primeiro grau, indeferindo o pedido de tutela provisória de urgência no sentido de que fosse respeitada a 4ª Tutela Provisória Incidental na ADPF 828/DF, mantendo a ordem de reintegração de posse sem a observância do regime de transição – Decisão de fls. 622/623 da ação possessória de origem.

Interpôs-se, então, recurso de Agravo de Instrumento (autuado sob nº 2372626-70.2024.8.26.0000), que teve seu pedido de antecipação da tutela recursal parcialmente deferido, e, ao final, provimento parcial, mantendo o afastamento da ADPF nº 828/DF e do regime de transição, com a fixação de um prazo de dois meses para a desocupação, em v. Acórdão eivado de manifesta contrariedade ao paradigma de controle e contra o qual se maneja a presente Reclamação – Acórdão de fls. 104/116 do agravo de instrumento de origem.

(…)

Trata-se de ocupação de mais de uma década (iniciada em novembro de 2012), que atende, portanto, ao marco temporal fixado (de março de 2021); cuida-se da moradia de 59 famílias, compostas por 236 pessoas, dentre as quais 23 crianças, 8 adolescentes, 20 idosos e 6 pessoas com deficiência, constituindo, portanto, situação de extrema complexidade e gravidade, a exigir a participação qualificada dos órgãos públicos incumbidos da tutela da dignidade da pessoa humana.

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

> A fixação de prazo de dois meses para desocupação, sem respeito ao regime de transição, é absolutamente inadequada sob o ponto de vista fático, assim como é inteiramente equivocado o fundamento jurídico que serve de esteio a esta determinação.
>
> A decisão reclamada confunde duas situações claramente distintas: o marco temporal relativo ao início da ocupação (que está efetivamente fixado no paradigma de controle), e o momento em que a ordem de remoção da ocupação é dada (que é uma inovação da decisão reclamada em contrariedade ao paradigma de controle e a toda a Jurisprudência deste C. STF acerca deste ponto).
>
> (…)
>
> Pois bem, é fato incontroverso, reconhecido em ambos os graus de jurisdição, e constatável simplesmente pela data de ajuizamento da ação possessória originária em 2012, que o caso dos autos está albergado pelo marco temporal do paradigma de controle.
>
> Ocorre que a decisão reclamada inovou – sem qualquer autorização na decisão paradigmática deste C. STF ou na Jurisprudência já formada a seu respeito –, criando um marco temporal quanto à data em que sobrevém a decisão judicial pela remoção.
>
> (…)
>
> Ora, o momento em que proferida a decisão judicial pela remoção/desocupação não interfere na incidência da ADPF nº 828/DF – não há qualquer previsão neste sentido no paradigma de controle e a Jurisprudência consolidada deste C. STF a respeito caminha integralmente no sentido oposto.
>
> (…)
>
> O Tribunal a quo, portanto, inventou um marco temporal sem esteio no paradigma de controle e em direta ofensa à Jurisprudência consolidada desta Suprema Corte."

Ao final, no mérito, requer "*a confirmação da liminar, cassando-se a ordem de desocupação em vista de sua incompatibilidade com o paradigma da*

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 828-Distrito Federal, determinando-se ainda o encaminhamento dos autos em epígrafe à Comissão Regional de Soluções Fundiárias para a realização de inspeções judiciais e de audiências de mediação".

É o relatório. Decido.

DEFIRO a gratuidade de justiça, pois não há elementos que possam afastar a presunção de insuficiência de recursos de que trata o parágrafo 3º do art. 99 do CPC.

A respeito do cabimento de Reclamação para o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, a Constituição da República dispõe o seguinte:

> "Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:
> I - processar e julgar, originariamente:
> (...)
> l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;"
>
> "Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei;
> (...)
> § 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso".

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

Veja-se também o art. 988, I, II e III, do Código de Processo Civil:

> "Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:
>
> I - preservar a competência do tribunal;
>
> II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;
>
> III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;".

O parâmetro de confronto invocado é a medida cautelar concedida nos autos da ADPF 828, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, na qual se decidiu, em síntese, o seguinte:

> "IV. Conclusão
>
> 1. Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para:
>
> i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);
>
> ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e
>
> iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

> de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório."

O Plenário desta CORTE referendou a medida cautelar *"a fim de que a suspensão determinada na Lei nº 14.216/2021 siga vigente até 31.03.2022"* (DJe de 10/02/2022). Posteriormente, foi referendada nova medida cautelar, concedendo *"parcialmente a medida cautelar, a fim de que os direitos assegurados pela Lei nº 14.216/2021, para as áreas urbanas e rurais, sigam vigentes até 30 de junho de 2022"* (DJe de 26/05/2022).

Em 01/07/2022, os efeitos da liminar concedida foram novamente estendidos, mantendo a *"suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei nº 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022"*.

Finalmente, em 02/11/2022, o Plenário da CORTE referendou nova medida cautelar (4ª Tutela Provisória Incidental), com o seguinte teor:

> "O Tribunal, por maioria, referendou a tutela provisória incidental parcialmente deferida, para determinar a adoção de um regime de transição para a retomada da execução de decisões suspensas na presente ação, nos seguintes termos: (a) Os Tribunais de Justiça e os Tribunais Regionais Federais deverão instalar, imediatamente, comissões de conflitos fundiários que possam servir de apoio operacional aos juízes e, principalmente nesse primeiro momento, elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada; (b) Devem ser realizadas inspeções judiciais e audiências de mediação pelas comissões de conflitos fundiários, como etapa prévia e necessária às ordens de desocupação coletiva, inclusive em relação àquelas cujos mandados já tenham sido expedidos. As audiências devem contar com a participação do Ministério

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

> Público e da Defensoria Pública nos locais em que esta estiver estruturada, bem como, quando for o caso, dos órgãos responsáveis pela política agrária e urbana da União, Estados, Distrito Federal e Municípios onde se situe a área do litígio, nos termos do art. 565 do Código de Processo Civil e do art. 2º, § 4º, da Lei nº 14.216/2021; (c) As medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis devem (i) ser realizadas mediante a ciência prévia e oitiva dos representantes das comunidades afetadas; (ii) ser antecedidas de prazo mínimo razoável para a desocupação pela população envolvida; (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. Por fim, o Tribunal referendou, ainda, a medida concedida, a fim de que possa haver a imediata retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo (Lei nº 8.245/1991, art. 59, § 1º, I, II, V, VII, VIII e IX)."

Como se vê, buscou-se, com a concessão da liminar na ADPF 828, a proteção dos direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade. Desse modo, ficou consignado que "*os direitos de propriedade, possessórios e fundiários precisam ser ponderados com a proteção da vida e da saúde das populações vulneráveis, dos agentes públicos envolvidos nas remoções e também com os riscos de incremento da contaminação para a população em geral*".

Inaugurado o regime excepcional de retomada das desocupações de áreas abrangidas nos requisitos da ADPF 828-MC, tem-se a necessidade de observação, pelo Poder Judiciário, dos requisitos estabelecidos na medida cautelar para o cumprimento do ato, especialmente a realização de audiências prévias de mediação com os ocupantes e o estabelecimento de medidas locais para realocação das famílias hipossuficientes estabelecidas na área a ser desocupada. Essa orientação foi reafirmada na 4ª Tutela Provisória Incidental na ADPF 828, na qual se estabeleceu

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

parâmetros para a retomada das medidas administrativas e judiciais de reintegração de posse, a fim de evitar o risco de convulsão social.

No presente caso, assiste razão à parte reclamante.

Da análise dos autos, verifica-se que o Tribunal reclamado assim se manifestou a respeito da questão controvertida (eDoc. 6):

> "É sabido que o Excelso Supremo Tribunal Federal deferiu parcialmente o quarto pedido de medida cautelar incidental na ADPF nº 828/DF, para determinar a adoção de um regime de transição para retomada da execução de decisões suspensas por efeito da ação constitucional, que se transcreve:
>
> (…)
>
> Em função desta decisão, o Tribunal de Justiça de São Paulo baixou o Comunicado Conjunto nº 679/2022.
>
> No entanto, tais medidas se deram em contexto pandêmico, momento em que também foi editada a Lei nº 14.216, de 7 de outubro de 2021 que estabelece medidas excepcionais em razão da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (Espin) decorrente da infecção humana pelo coronavírus SARS-CoV-2, para suspender o cumprimento de medida judicial, extrajudicial ou administrativa que resulte em desocupação ou remoção forçada coletiva em imóvel privado ou público, exclusivamente urbano, e a concessão de liminar em ação de despejo de que trata a Lei nº 8.245, de 18 de outubro de 1991, e para estimular a celebração de acordos nas relações locatícias.
>
> Desta forma, verifica-se que referida lei e o regramento especial que ela traz se voltam para dirimir situações em que a determinação de desocupação ocorreu na vigência da pandemia, fato não observado no caso dos autos.
>
> Com efeito, a ordem de desocupação constante na decisão recorrida foi publicada em 26/11/2024, ou seja, quando já superada a situação fática que motivou a edição da supracitada lei, bem como o ajuizamento da ADPF, também acima mencionada.
>
> De todo modo, não se deixa de reconhecer que assiste

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

razão em parte aos recorrentes. Conforme alegado por eles, seriam ocupantes do imóvel 59 famílias, totalizando 236 pessoas, dentre as quais 23 crianças, 8 adolescentes, 20 idosos e 6 pessoas com deficiência.

Assim, além de se tratar de um cenário que se atém à observação dos critérios de transição adotados na ADPF nº 828/DF, como mesmo por efeito, podendo-se considerar necessária a intervenção auxiliar ao juízo por parte do órgão administrativo GAORP, consideradas as normas administrativas que circundam seu papel previsto na Portaria nº 10.262/2023

Conforme o artigo 4º da referida Portaria, consta:

'Artigo 4º - A atuação da Comissão Regional de Soluções Fundiárias ocorrerá mediante solicitação do magistrado(a) condutor(a) do processo em razão de decisão que possa resultar em remoção coletiva de pessoas vulneráveis, sem prejuízo da adoção das providências do artigo 565 do Código de Processo Civil.

§ 1º - A atuação da referida Comissão deverá ser realizada em litígio coletivo pela posse do imóvel quando o esbulho ou a turbação afirmada no processo houver ocorrido há mais de um ano e um dia, sendo facultada ao juiz da causa sua realização nas demais hipóteses.

§ 2º - Para acolhimento da solicitação mencionada no caput deste artigo, o pedido será encaminhado pelo(a) magistrado(a) à Comissão de Soluções Fundiárias pelo canal disponibilizado, acompanhado das principais peças dos autos e outros informes que o magistrado(a) entenda necessários, respeitando-se o § 1º deste artigo'.

Então, em princípio, a despeito da deliberação do juízo 'a quo', em sede de cumprimento de sentença com trânsito em julgado, estar a determinar a desocupação do imóvel, entendo que a hipótese tratada, embora constitua direito do autor, agravado, à imediata desocupação do imóvel, sem reserva dos ocupantes à audiência de conciliação e ou reserva de não deixarem o imóvel até eventual audiência a esse propósito

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

> designada, que, se houver, vejo, deverá ser sob a presidência da autoridade judicial do processo, como mesmo ser quem deverá dirigir o ato de desocupação com o devido suporte e estratégia especializada da Polícia Militar do Estado de São Paulo, como coloco pela prudência devida, a não ser que referido Gaorp, acionado, por sua manifestação (juízo "a quo"), aceite o compartilhamento do trabalho de desocupação e, então, ocorra com sua participação e acompanhamento.
>
> Assim, estabeleço o prazo razoável de 2 (dois) meses para a desocupação voluntária, que em sendo descumprida, fixar 30 dias para a desocupação forçada"

Como se vê, o Juízo reclamado ampliou o prazo de desocupação do imóvel, de 15 (quinze) dias para 2 (dois) meses, mas deixou de observar a incidência do regime de transição fixado nos autos da cautelar na ADPF 828, pois entendeu que a audiência de conciliação/mediação seria facultativa no caso concreto e, se fosse o caso, deveria ser conduzida pelo próprio Juízo de origem.

Ocorre que, nos termos do paradigma apontado, litígios coletivos possessórios que envolvam grupos vulneráveis, em área ocupada em momento anterior à Pandemia da Covid-19, como no caso dos autos, devem ser necessariamente submetidos à Comissão Regional de Soluções Fundiárias competente, de modo a que sejam assegurados os direitos à moradia e à saúde das famílias vulneráveis atingidas por ordens de desocupação coletiva.

Nessas circunstâncias, a decisão combatida deixou de observar os critérios adotados na medida cautelar deferida na ADPF 828 (Rel. Min. ROBERTO BARROSO) corroborado pelo regime de transição decidido na 4ª Tutela Provisória Incidental, incorrendo em clara ofensa à *ratio decidendi* da referida ação paradigmática, qual seja: resguardar os direitos à moradia e à saúde de pessoas em situação de vulnerabilidade.

O cumprimento de sentença de origem, em trâmite junto à 15ª Vara Cível da Comarca de São Paulo – Foro Central Cível (Processo 0071389-22.2012.8.26.0100), portanto, deve observar os termos da cautelar na

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

ADPF 828, submetendo o litígio à Comissão Regional de Conflitos Fundiários do Tribunal de Justiça de São Paulo, nos termos da regulamentação dada à matéria pela Resolução 510/2023 do CNJ e pela Portaria 10.262/2023 do TJSP.

Diante do exposto, com base no art. 161, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, JULGO PROCEDENTE o pedido, de forma que seja cassada a ordem de reintegração de posse determinada nos autos do Agravo de Instrumento 2372626-70.2024.8.26.0000 e do Processo 0071389-22.2012.8.26.0100, por descumprimento das condicionantes impostas na 4ª Tutela Provisória Incidental na ADPF 828.

Nos termos do art. 52, parágrafo único, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, dispenso a remessa dos autos à Procuradoria-Geral da República.

Comunique-se à Comissão Regional de Soluções Fundiárias do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, bem como ao Juízo da 15ª Vara Cível da Comarca de São Paulo – Foro Central Cível sobre o teor da presente decisão.

Publique-se.

Brasília, 26 de fevereiro de 2025.

Ministro **ALEXANDRE DE MORAES**
Relator
Documento assinado digitalmente

Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001 de 24/08/2001. O documento pode ser acessado pelo endereço http://www.stf.jus.br/portal/autenticacao/autenticarDocumento.asp sob o código 1274-F326-4D90-6B4E e senha 55E5-D6BE-5C44-84D7

Incidência jurídica contra a remoção forçada da Aldeia Marakana: petição para encaminhamento de caso para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2

Incidencia jurídica contra la remoción forzada de la Aldea Marakana: petición para envío del caso a la Comisión de Soluciones Territoriales del TRF2

Legal action against the forced removal of the Marakana Village: petition for referral of case to the TRF2 Land Solutions Commission

Ana Claudia Diogo Tavares[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6272-6187.

Fernanda Maria da Costa Vieira[2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ferneppdh@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3606-3877.

Mariana Trotta Dallalana Quintans[3]
[3] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

O presente documento trata-se de petição realizada pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin para encaminhamento do caso da Aldeia Marakana à Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2. A sua disponibilização na seção *Práxis de Libertação* do dossiê "*Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade*", da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO, tem a finalidade de difundir o material jurídico aos movimentos sociais e à advocacia popular.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

EXMO. JUIZ DA 8ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

CUMPRIMENTO PROVISÓRIO DE SENTENÇA Nº 5022407-03.2024.4.02.5101/RJ

NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR (NAJUP) LUIZA MAHIN, projeto de extensão vinculado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, vem informar e requerer o que segue.

DO CONFLITO FUNDIÁRIO ENVOLVENDO A COMUNIDADE INDÍGENA ALDEIA MARAKANA

O Projeto de pesquisa e extensão NAJUP LUIZA MAHIN da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi procurado na última semana por famílias que vivem na Aldeia Marakana e receberam mandado de intimação de cumprimento provisória de sentença para a desocupação do imóvel em 30 dias.

No imóvel vivem 12 famílias indígenas, entre mulheres e crianças, além de 10 estudantes indígenas que estudam Licenciatura em Educação no Campo na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Apesar de se tratar de conflito fundiário coletivo envolvendo população indígena vulnerável, o M.M. juízo não encaminhou o feito para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 como determinado pela quarta tutela cautelar incidental na ADPF 828 e na Resolução 510 de 2023 do CNJ, como será tratado em seguida.

Da necessidade de encaminhamento do processo para a Comissão De Soluções Fundiárias do TRF2 conforme previsto na ADPF 828 e na Resolução 510 do CNJ

Em 04 de junho de 2021, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente o pedido de deferimento da medida cautelar de urgência na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 perante o Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

> Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para: i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020); ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório. 62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses: i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/201017; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confiram maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão. (ADPF 828, 04 de junho de 2021).

Em 31 de outubro de 2022, o STF concedeu parcialmente o pedido na quarta cautelar incidental, possibilitando a retomada das ações possessórias, mas determinando a adoção de um regime de transição, com a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais para a realização de visitas técnicas e audiências de mediação de conflito:

> 4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas*. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários (...)
> 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões (...) funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.
> 6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Na esteira desta decisão, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 510/2023 regulamentando a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF) nos Tribunais e instituindo as diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e audiências de mediação de conflito, estabelecendo, desta forma, protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023).

A Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias (CSF) do TRF2, em 15 de junho de 2023. O artigo 1º da Resolução nº TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu como finalidades da CSF:

> I – mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes; II – servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários; III – elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828; IV – executar outras ações que

> tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos. (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O artigo 4º da referida Resolução TRF2-RSP-2023/00024, 2023 definiu como competência da CSF/TRF2:

> I – realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar o respectivo relatório; II – interagir com as comissões de soluções fundiárias instituídas no âmbito de outros tribunais e de outros Poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público e a Defensoria Pública; III – promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e das deliberações; IV – monitorar os resultados alcançados em decorrência da sua intervenção; V – executar outras medidas que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; VI – atuar na interlocução com o Juízo no qual tramita eventual processo judicial; VII – realizar audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no primeiro ou segundo grau de jurisdição; VIII – agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e os interessados, elaborando a respectiva ata. (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O § 1º do artigo 4º da Resolução 510 do CNJ estabeleceu que o pedido de remessa do processo para a Comissão de Solução Fundiária pode ser feita pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo, vejamos:

> Art. 4º A atuação da Comissão Regional será determinada por decisão proferida pelo juiz da causa, que fará a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão, sem prejuízo da ciência do conflito pelas comissões regionais por mera comunicação de qualquer uma das partes ou eventuais interessados.
> § 1º *O pedido da remessa do processo para a Comissão Regional poderá ser realizado* pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, *pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo*. (grifos nossos)

O § 2º do artigo 4º da Resolução 510 do CNJ estabelece que a atuação da Comissão de Solução Fundiária pode ser feita em qualquer fase do processo, mesmo após o trânsito em julgado, vejamos:

> § 2º A qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, *será possível a atuação da Comissão Regional a qualquer momento do conflito*, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e *mesmo depois do trânsito em julgado da decisão*

> *que determina o despejo ou a reintegração de posse, será possível a atuação da Comissão Regional*. (grifos nossos).

Desta forma, o presente feito deve ser encaminhado para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 para que seja realizada visita técnica e audiência de mediação de conflito, por se tratar de conflito coletivo envolvendo comunidade indígena, e, caso não seja possível acordo, que seja elaboração plano de ação para a desocupação nos termos da Resolução 510 de 2023 do CNJ.

Este tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal em Reclamações Constitucionais, que têm suspendido despejos de ocupações de famílias indígenas devido ao descumprimento do regime de transição, como se verifica abaixo.

Na Reclamação 59.486/AM, o Ministro Alexandre de Moraes cassou ordem de despejo emitida contra a "Comunidade Fortaleza Indígena Kokama", por estarem descumpridos as condicionantes impostas pela ADFP-828. A 1ª Turma confirmou a suspensão em 19 de junho nos seguintes termos:

> Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA RECLAMAÇÃO. EMBARGOS RECEBIDOS COMO AGRAVO INTERNO. ALEGADA AFRONTA AO DECIDIDO NA ADPF 828 MC. OCORRÊNCIA. AUSÊNCIA DE ATENDIMENTO DAS CONDICIONANTES ALI FIXADAS. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. 1. As condicionantes definidas na ADPF 828 MC, atinentes ao acolhimento das famílias em condições dignas e sanitariamente adequadas, não foram devidamente atendidas. 2. Nesse contexto, diante da inexistência de informações de local hábil a assentar as famílias eventualmente desalojadas, nos termos do que preconizado na ADPF 828 MC, evidencia-se ser o caso de cassar a ordem de desocupação. 3. Após a comunicação da procedência desta reclamação, esta CORTE não foi informada sobre modificação das circunstâncias que se apresentavam no momento da apreciação do pedido, as quais, portanto, permanecem imutáveis, a sugerir, consequentemente, a confirmação do entendimento manifestado. 4. Embargos de Declaração recebidos como Agravo Interno, ao qual se nega provimento.

No seu voto, o Ministro Relator Alexandre de Moraes expôs o seguinte:

> "Inaugurado o regime excepcional de retomada das desocupações de áreas abrangidas nos requisitos da ADPF 828-MC, tem-se a necessidade de observação, pelo Poder Judiciário, dos requisitos estabelecidos na medida cautelar para o cumprimento do ato, especialmente a realização de audiências prévias de mediação com os ocupantes e o estabelecimento de medidas locais para realocação das famílias hipossuficientes estabelecidas na área a ser desocupada. Essa orientação foi reafirmada na 4ª Tutela Provisória Incidental na ADPF 828, na qual estabeleceu parâmetros para a

> retomada das medidas administrativas e judiciais de reintegração de posse, a fim de evitar o risco de convulsão social.

Na Reclamação 58.685/DF, a Ministra Cármen Lúcia suspendeu ordem de despejo em face da Comunidade Aldeia Estrela de Davi, habitada por "*aproximadamente 38 famílias carentes, em sua maioria indígenas*", diante do descumprimento da última cautelar da ADPF-828 que instaurou o regime de transição

> "RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL. DIREITO À MORADIA. REINTEGRAÇÃO DE POSSE DETERMINADA. JUDICIALMENTE ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL N. 828: OCORRÊNCIA. OCUPAÇÃO EFETIVADA ANTES DO INÍCIO DA PANDEMIA. *RETOMADA DA REINTEGRAÇÃO DE POSSE SUJEITA ÀS REGRAS DE TRANSIÇÃO IMPOSTAS PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO REFERENDO DA QUARTA TUTELA PROVISÓRIA DEFERIDA NA AÇÃO PARADIGMA*: PRECEDENTES. RECLAMAÇÃO JULGADA. JULGADA PROCEDENTE." (grifos nossos).

O mesmo ocorreu na Rcl nº 59975 MC-Ref, de Relatoria do Ministro André Mendonça, vejamos:

> EMENTA REFERENDO NA MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO. ADPF Nº 828/DF. RE Nº 1.017.365-RG/SC. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. COGNIÇÃO SUMÁRIA: PARADIGMAS NÃO OBSERVADOS. LIMINAR DEFERIDA. 1. No Referendo na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF, esta Corte fixou várias regras de transição quanto à questão das desocupações e despejos em ocupações coletivas em área rural. 2. Restou determinada a criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, que terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória. 3. Em âmbito de cognição sumária, com apreciação precária e preliminar, vislumbrado que os reclamantes detêm a posse da área há vários anos seguramente desde momento anterior à eclosão da pandemia da Covid-19; (ii) presente o caráter coletivo da remoção forçada, conforme mandado de reintegração de posse (e-doc. 26); e (iii) não há informações, ao menos por ora, de que as balizas fixadas na Quarta Tutela Provisória Incidental na ADPF nº 828/DF estejam sendo observadas, cabível a concessão de provimento liminar no sentido da suspensão da decisão que determinou a reintegração de posse, até o julgamento final desta Reclamação. 4. Medida liminar referendada." (Rcl nº 59975 MC-Ref, Rel. Min. André Mendonça, Segunda Turma, Dje de14/08/23).

Do pedido

Pelo exposto, requer a suspensão do cumprimento da sentença de reintegração de posse e a remessa do processo para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 nos termos da quarta tutela incidental na ADPF 828-DF e da Resolução 510 de 2023 do CNJ, para que realize visita técnica e audiência de mediação e conciliação com a presença das partes e dos órgãos capazes de contribuir com a solução pacífica do conflito.

Nestes termos,

Pede Deferimento,

Rio de Janeiro, 25 de junho de 2024.

Ana Claudia Diogo Tavares
OAB RJ n.128.986

Fernanda Maria da Costa Vieira
OAB RJ n. 101.385

Mariana Trotta Dallalana Quintans
OAB RJ 121.310

Sobre as autoras

Ana Claudia Diogo Tavares
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos; doutora em ciências sociais; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Fernanda Maria da Costa Vieira
Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense e doutorado em Ciências Sociais no programa Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É advogada popular, integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) e co-coordenadora do projeto de extensão do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (FND/UFRJ). Integra o Fórum Popular de Segurança Publica (FPOPSEG). Pesquisa temas como criminalização, controle social, estado penal, poder judiciário e movimentos sociais.

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Mobilização jurídica contra a remoção forçada nas cidades: petição para encaminhamento da reintegração de posse da ocupação do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2

Movilización jurídica contra el desalojo forzoso en las ciudades: petición para encaminar la reintegración de posesión de la ocupación del Movimiento Unido de los Camellos (MUCA) a la Comisión de Soluciones Inmobiliarias del TRF2

Legal mobilization against forced evictions in cities: petition to forward the reinstatement of the occupation of the United Street Vendors' Movement (MUCA) to the Land Solutions Commission of the TRF2

Ana Claudia Diogo Tavares[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-6272-6187.

Anna Cecília Faro Bonan[2]
[2] Movimento Unido dos Camelôs, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: acbonan@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-4919-4996.

Fernanda Maria da Costa Vieira[3]
[3] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ferneppdh@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3606-3877.

Mariana Trotta Dallalana Quintans[4]
[4] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

O presente documento trata-se de petição realizada pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin para encaminhamento do caso da ocupação Gilberto Domingues (MUCA) à Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2. A sua disponibilização na seção *Práxis de Libertação* do dossiê "*Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade*", da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO, tem a finalidade de difundir o material jurídico aos movimentos sociais e à advocacia popular.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão NAJUP Luiza Mahin, OBUNTU e OFUNGO

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

EXMO. JUIZ DA 7ª VARA FEDERAL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO RIO DE JANEIRO

Ação de Reintegração de Posse n. 5114554-82.2023.4.02.5101

O **NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR (NAJUP) LUIZA MAHIN**, projeto de extensão vinculado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro e o Movimento Unido dos Camelôs (MUCA), movimento social sem personalidade jurídica, vem informar e requerer o que segue.

DO CONFLITO FUNDIÁRIO ENVOLVENDO A OCUPAÇÃO GILBERTO DOMINGUES

O Projeto de pesquisa e extensão NAJUP LUIZA MAHIN da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, tem acompanhado por meio de atividades de pesquisa e extensão a ocupação Gilberto Domingues ligada ao Movimento Unido dos Camelôs (MUCA) e tomou conhecimento da decisão judicial de fls. do processo em epígrafe no qual o M.M. juízo determinou a execução de liminar de reintegração de posse do imóvel situado à Rua Riachuelo, n. 48, Lapa.

O imóvel abriga 40 (quarenta) famílias de trabalhadores ambulantes em situação de vulnerabilidade social. São diversas famílias compostas majoritariamente por mulheres negras e seus filhos.

As referidas famílias integram o Movimento Unido dos Camelôs (MUCA), movimento social sem personalidade jurídica, que atua há mais de 21 anos na cidade do Rio de Janeiro na defesa dos direitos dos trabalhadores e das trabalhadoras ambulantes.

O prédio é um imóvel não operacional do patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social do Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS) que se encontrava sem cumprir a função social.

Em razão do abandono, o imóvel já tinha sido ocupado por famílias sem teto em outros momentos. Em 2010, uma centena de famílias foi despejada do prédio e desde então o imóvel se encontrava fechado e sem uso pelo INSS.

Apesar do imóvel não ser utilizado há mais de 40 anos pelo INSS, a autarquia federal ajuizou ação de reintegração de posse em 10 de novembro de 2023 alegando ser proprietário do imóvel sem comprovar o cumprimento da função social pelo mesmo.

No mesmo dia, 10 de novembro de 2023, o juízo expediu mandado de reintegração de posse contra as 40 famílias que ocupam o imóvel, autorizando o "Sr. Oficial de Justiça realizar a diligência em qualquer dia e horário" (Evento 8 e 9).

A Defensoria Pública da União (DPU) solicitou o ingresso como *custos vulnerabilis* solicitando que não fosse cumprida a reintegração de posse e fosse convocada audiência (Evento 13).

A ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SEÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, por meio da direção da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS E ASSISTENCIA JUDICIARIA (CDHAJ/OABRJ), peticionou no feito informando o início das negociações para a transformação do imóvel em habitação por interesse social (Evento 15).

O oficial de Justiça ainda no dia 10/11/2023, informou que fez diligência presencial e deixou de cumprir o mandado “que o prédio não se encontra invadido por pessoas que simplesmente buscam moradia, mas sim por um movimento organizado de vendedores ambulantes(camelôs) das imediações” (Evento 17).

Em 13 de novembro de 2023, diante das informações sobre as negociações em curso entre o Movimento Unido dos Camelôs, o INSS, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e a Secretaria Estadual de Habitação por interesse social (SEHIS) para a destinação do imóvel para a construção de política habitacional de interesse

social para as famílias, o M.M. juízo suspendeu o cumprimento da reintegração de posse até segunda ordem, determinando que caso houvesse interesse do INSS na conciliação, deveriam ser remetidos os autos ao Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania - CESOL e, caso não houvesse interesse do INSS em conciliar, os autos deveriam voltar conclusos para nova decisão. (Evento 20).

O Ministério Público Federal se manifestou pela revogação da decisão liminar deferida e subsidiariamente, pela suspensão dos efeitos da decisão por 30 dias, a fim de assegurar a conciliação prevista no art. 565 do CPC, mediante convocação de audiência para tal finalidade em razão da possibilidade do imóvel ser destinado a habitação das famílias (Evento 22).

Em 04 janeiro de 2024, o INSS requer a suspensão da ação de reintegração de posse pelo prazo de 30 (trinta) dias em razão da "necessidade de prazo para a realização de reuniões com a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, a qual se comprometeu a apresentar proposta para que o imóvel em questão lhe seja repassado pelo INSS, consoante inteligência do art. 22, § 6°-A e § 6°-B, da Lei 13.240/2015, alterada pela Lei 14.474/2022" (Evento 46).

Em 05 de janeiro de 2024, o M.M. juízo suspende o processo por 30 dias (Evento 48).

A União se manifesta acerca das negociações em curso (Evento 54).

Entretanto, em que pese as negociações em curso, o INSS solicitou o cumprimento da liminar possessória. (Evento 62).

Apesar de se tratar de conflito fundiário coletivo envolvendo moradia de população vulnerável, em 17 de julho de 2024, o M.M. juízo determinou a execução do mandado de reintegração de posse, não encaminhando o feito previamente para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 como condição prévia ao cumprimento de remoção forçada como determinado pela quarta tutela cautelar incidental na ADPF 828 e na Resolução 510 de 2023 do CNJ, como será tratado em seguida.

Na presente data, a Defensoria Pública da União solicitou a remessa do feito para a Comissão de Soluções Fundiárias nos termos da ADPF 828 e da Resolução 510 de 2023 do CNJ.

Das negociações em curso para destinação do imóvel para habitação por interesse social

O prédio objeto do presente conflito possessório coletivo é um imóvel não operacional do INSS que não cumpre sua função social há mais de 40 anos. Esse prédio faz parte da lista de mais de 1.800 imóveis do INSS (entre prédios, salas e terrenos) no estado do Rio de Janeiro sem utilização pela autarquia.

Exatamente por esse motivo existe há previsão de transferência de gestão do imóvel para a Secretaria de Coordenação e Governança do Patrimônio da União - SPU, na forma prevista no art. 22 da Lei n° 13.240/2015, com a redação dada pela Lei n° 14.011/2020 (processo administrativo 35014.309137/2021-95). Essa previsão foi feita por meio da Portaria Conjunta SEPRT/SPU/ME/INSS n° 18, de 18 de fevereiro de 2021. Esta portaria foi publicada no dia 19/02/2021 no DOU, edição 33, Seção 1, página 85.

Dessa forma, o imóvel poderá ser transferido para a SPU para a construção de programa de habitação por interesse social e a regularização fundiária dos moradores no imóvel nos termos do art. 22 § 6°-A e § 6°-B da Lei 13.240, de 30/12/2015, alterada pela Lei 14.474, de 06/12/2022.

Em razão de tais possibilidades legais, o Movimento Unido dos Camelôs, o INSS, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e a Secretaria Estadual de Habitação por interesse. social (SEHIS) iniciaram as negociações para a destinação do imóvel para a construção de política habitacional de interesse social para as famílias.

Nesse sentido, em 14 de novembro de 2023 foi realizada reunião entre o Movimento Unido dos Camelôs, o INSS, a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), o NAJUP UFRJ e o Deputado Pastor Henrique Vieira com objetivo de avançar na transferência do imóvel para política de habitação de interesse social. Foi informado tanto pelo INSS e quanto pela SPU, o interesse em avançar em tais tratativas para destinação do imóvel para a habitação dos ocupantes (ata anexa).

Em 26 de fevereiro de 2024, o Presidente da República editou o Decreto n° 11.928, que instituiu um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de propor ações relativas à gestão dos imóveis não operacionais que constituem o patrimônio imobiliário do Fundo do Regime Geral de Previdência Social.

O inciso I do art. 2° insere como competência do referido GT a avaliação de possíveis destinações aos imóveis não operacionais do INSS:

> Art. 2° Ao Grupo de Trabalho Interministerial compete:
> I - avaliar e propor diretrizes, procedimentos, critérios e medidas para a destinação e regularização de imóveis não operacionais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social;

O imóvel objeto da presente ação de reintegração de posse se insere no conjunto de imóveis não operacionais do Fundo do Regime Geral de Previdência Social, que serão objeto de avaliação e destinação pelo Grupo de Trabalho referido.

Concomitantemente, foi editado pela Presidência da República, o Decreto n° 11.929 instituindo o Programa de Democratização de Imóveis da União e o Comitê Interministerial do Programa de Democratização de Imóveis da União e dispôs sobre a criação e o funcionamento dos Fóruns Estaduais de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União.

O art. 2°, § 2º do referido decreto estabelece que terão preferência os imóveis urbanos:

> I - localizados em núcleos urbanos informais consolidados, ocupados por famílias de baixa renda; e
> II - sem destinação ou subutilizados, considerados a necessidade de racionalização de despesas e o atendimento ao interesse público.

O § 3°, do artigo 2º que os imóveis da União que integram o Programa serão prioritariamente destinados para

> I - provisão habitacional de interesse social, preferencialmente para famílias de baixa renda, em suas diferentes modalidades
> Il - regularização fundiária, com vistas a possibilitar a qualificação da infraestrutura urbana e a melhoria das unidades habitacionais em territórios vulneráveis;

Percebe-se que o imóvel objeto da ação de reintegração de posse em epígrafe se enquadra nas prioridades de destinação dos Decretos as políticas de habitação por interesse social.

Em 19 de março de 2024, foi realizada nova reunião de negociação com a presença do MUCA, INSS, SPU, NAJUP UFRJ, Secretaria Estadual de Habitação por interesse social e o Deputado Tarcísio Motta com objetivo de avançar na transferência do imóvel para política de habitação de interesse social. Nesta reunião foi informado sobre a edição do Decreto n° 11.929 que instituiu o Programa de Democratização de Imóveis da União do Rio de Janeiro. A secretaria estadual de habitação por interesse social manifestou a possibilidade do estado do

Rio de Janeiro promover a requalificação do imóvel por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, após a transferência do imóvel do INSS para a SPU (ata anexa).

Em 09 de abril de 2024, foi realizada nova reunião, a Superintendência da Secretaria de Patrimônio da União do Rio de Janeiro informou que estava aguardando a criação do Fórum Estadual de Apoio ao Programa de Democratização de Imóveis da União do Rio de Janeiro, previsto no Decreto n° 11.929, para dar continuidade às negociações com e INSS para a destinação do imóvel para habitação social (ata anexa).

O lançamento do referido Fórum ocorrerá no próximo dia 13 de agosto. O NAJUP Luiza Mahin, ora requerente, é uma das entidades da sociedade civil que comporá o referido Fórum, podendo contribuir para o deslinde do presente conflito possessório (documento anexo).

Desta forma, verifica-se a possibilidade de uma solução pacífica para o presente conflito fundiário coletivo por meio da atuação da Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2.

Da necessidade de encaminhamento do processo para a Comissão De Soluções Fundiárias do TRF2 conforme previsto na ADPF 828 e na Resolução 510 do CNJ

Em 04 de junho de 2021, o Ministro Relator Luís Roberto Barroso concedeu parcialmente o pedido de deferimento da medida cautelar de urgência na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828 perante o Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

> Ante o quadro, defiro parcialmente a medida cautelar para: i) com relação a ocupações anteriores à pandemia: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo n° 6/2020); ii) com relação a ocupações posteriores à pandemia: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde que as pessoas sejam levadas para abrigos

> públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e iii) com relação ao despejo liminar: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1°, da Lei n° 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório. 62. Ficam ressalvadas da abrangência da presente medida cautelar as seguintes hipóteses: i) ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3°-B da Lei federal n° 12.340/201017; ii) situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado - a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas - nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos; iii) a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas; e iv) posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confiram maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão. (ADPF 828, 04 de junho de 2021).

Em 31 de outubro de 2022, o STF concedeu parcialmente o pedido na quarta cautelar incidental, possibilitando a retomada das ações possessórias, mas determinando a adoção de um regime de transição, com a instalação de Comissões de Conflitos Fundiários pelos Tribunais para a realização de visitas técnicas e audiências de mediação de conflito:

> 4. *Regime de transição quanto às ocupações coletivas*. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários (...)
> 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões (...) funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória.
> 6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família.

Na esteira desta decisão, em junho de 2023, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) editou a Resolução 510/2023 regulamentando a criação da Comissão Nacional de Soluções Fundiárias (CNSF) e das Comissões Regionais de Soluções Fundiárias (CRSF) nos Tribunais e instituindo as diretrizes para a realização de visitas técnicas nas áreas objeto de litígio possessório e audiências de mediação de conflito, estabelecendo, desta forma, protocolos para o tratamento das ações que envolvam despejos ou reintegrações de posse em imóveis de moradia coletiva ou de área produtiva de populações vulneráveis (CNJ, 2023).

A Resolução n° TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu o Regimento Interno da Comissão de Soluções Fundiárias (CSF) do TRF2. em 15 de junho de 2023. O artigo 1° da Resolução n° TRF2-RSP-2023/00024 estabeleceu como finalidades da CSF:

> I - mediar conflitos fundiários de natureza coletiva, rurais ou urbanos, de modo a evitar o uso da força pública no cumprimento de mandados de reintegração de posse ou de despejo e (r)estabelecer o diálogo entre as partes; 11 - servir de apoio operacional aos juízes federais e aos desembargadores federais no que respeita aos conflitos fundiários;
> II - elaborar a estratégia de retomada da execução de decisões judiciais suspensas, em razão do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal, proferida no julgamento da ADPF 828: IV - executar outras ações que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos. (TRF2-RSP-2023/00024. 2023).

O artigo 4° da referida Resolução TRF2-RSP-2023/00024, 2023 definiu como competência da CSF/TRF2:

> I - realizar visitas técnicas nas áreas de conflito, bem como elaborar o respectivo relatório; II - interagir com as comissões de soluções fundiárias instituídas no âmbito de outros tribunais e de outros Poderes e órgãos, como o Governo do Estado, a Assembleia Legislativa, o Ministério Público e a Defensoria Pública: III - promover reuniões para o desenvolvimento dos trabalhos e das deliberações; IV - monitorar os resultados alcançados em decorrência da sua intervenção; V - executar outras medidas que tenham por finalidade a busca consensual de soluções para os conflitos fundiários coletivos ou, na sua impossibilidade, que auxiliem na garantia dos direitos fundamentais das partes envolvidas em caso de reintegração de posse; VI - atuar na interlocução com o Juízo no qual tramita eventual processo judicial; VII - realizar audiências de mediação e conciliação agendadas no âmbito de processo judicial em trâmite no. primeiro ou segundo grau de jurisdição: VIII - agendar e conduzir reuniões e audiências entre as partes e os interessados, elaborando a respectiva ata. (TRF2-RSP-2023/00024, 2023).

O § 1° do artigo 4° da Resolução 510 do CNJ estabeleceu que o pedido de remessa do processo para a Comissão de Solução Fundiária pode ser feita pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo, vejamos:

> Art. 4° A atuação da Comissão Regional será determinada por decisão proferida pelo juiz da causa, que fará a remessa dos autos para a estrutura administrativa de apoio à Comissão, sem prejuízo da ciência do conflito pelas comissões regionais por mera comunicação de qualquer uma das partes ou eventuais interessados.
> § 1° *O pedido da remessa do processo para a Comissão Regional poderá ser realizado* pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública, *pelas partes envolvidas ou de qualquer interessado em qualquer fase do processo*. (grifos nossos)

O § 2º do artigo 4º da Resolução 510 do CNJ estabelece que a atuação da Comissão de Solução Fundiária pode ser feita em qualquer fase do processo, mesmo após o trânsito em julgado, vejamos:

> § 2º A qualquer momento do conflito, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, *será possível a atuação da Comissão Regional a qualquer momento do conflito*, inclusive antes do ajuizamento da ação judicial e *mesmo depois do trânsito em julgado da decisão que determina o despejo ou a reintegração de posse, será possível a atuação da Comissão Regional*. (grifos nossos).

Desta forma, o presente feito deve ser encaminhado para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 para que seja realizada visita técnica e audiência de mediação de conflito para que seja possível uma solução pacífica com o avanço das negociações entre o movimento social e o INSS, por se tratar de conflito coletivo envolvendo população vulnerável. Apenas, caso não seja possível acordo, que seja elaborado plano de ação para a desocupação nos termos da Resolução 510 de 2023 do CNJ.

Este tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal em Reclamações Constitucionais, que têm suspendido despejos de famílias vulneráveis independente do tempo de ocupação devido ao descumprimento do regime de transição de encaminhamento do processo para as comissões de soluções fundiárias, como se verifica abaixo.

> "Na origem, cuida-se de ação de reintegração de posse proposta por Centrais Elétricas Do Norte Do Brasil S.A. - Eletrobrás Eletronorte em face dos ora reclamantes, com o objetivo de recuperar a posse de *imóvel que teria sido invadido por populares em 26.01.2022*. Proferida liminar de reintegração em 15.02.2022, nos seguintes termos (eDoc 2, pp. 51 a 53):" (...)

(...) "A ocupação de que trata a ação de reintegração de posse da qual se originou a presente reclamação trata de situação coletiva. *Assim, não obstante a superveniência de decisão na ADPF 828 que determinou a retomada do regime legal de desocupação (para situações de posse individual ou com origem contratual), preserva-se o regime de transição ali estabelecido no que diz respeito às ocupações coletivas, inclusive naquela que é objeto da presente reclamação*" (...)
(...) "Ante o exposto, julgo parcialmente procedente a presente reclamação, para o fim de *determinar que o juízo reclamado observe o regime de transição, pelo qual os Tribunais ficaram obrigados à criação de Comissões de Conflitos Fundiários* com atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF, de maneira gradual e escalonada" (grifamos) (STF. Rel. 58.147/PA. Relator: Min. Edson Fachin. 02 de maio de 2023.)

"As informações foram prestadas no eDoc 30, segundo as quais a ADPF 828 não se aplica ao caso por *se tratar de ocupação posterior ao marco temporal definido na Lei 14.216/21*." (...)
(...) "A ocupação de que trata a ação de reintegração de posse da qual se originou a presente reclamação trata de situação coletiva.
Rememoro que a medida cautelar na ADPF fora parcialmente deferida anteriormente para manter a "suspensão temporária de desocupações e despejos, inclusive para as áreas rurais, de acordo com os critérios previstos na Lei n° 14.216/2021, até 31 de outubro de 2022".
Não obstante a superveniência de decisão na ADPF 828, que determinou a retomada do regime legal de desocupação, possa ter suscitado dúvidas quanto à possibilidade de retorno do cumprimento das execuções suspensas, *há ainda que se observar o regime de transição ali estabelecido no que diz respeito às ocupações coletivas, inclusive naquela que é objeto da presente reclamação*."
(...)
(...) "Desse modo, julgo parcialmente procedente a presente reclamação tão somente para o fim de *determinar que o juízo reclamado observe o regime de transição, pelo qual os Tribunais ficaram obrigados à criação de Comissões de Conflitos Fundiários* com atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela ADPF, de maneira gradual e escalonada." (grifamos) (STF. Rcl 55.898/AC. Relator: Min. Edson Fachin. 03 de abril de 2023)

Da necessidade de elaboração de Plano de Ação para o Cumprimento de Reintegração de Posse nos termos da Resolução 510 de 2023 do CNJ

A Resolução 510 de 2023 do CNJ estabelece nos artigos 14 e 15 a obrigatoriedade de elaboração de Plano de ação prévio à remoção

> Art. 14. A expedição de mandado de reintegração de posse em ações possessórias coletivas será precedida por audiência pública ou reunião preparatória, na qual serão elaborados o plano de ação e o cronograma da desocupação, com a presença dos ocupantes e seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de assistência social, movimentos sociais ou associações de moradores que prestem apoio aos ocupantes e o Oficial de Justiça responsável pelo cumprimento da ordem, sem prejuízo da convocação de outros interessados.
> Art. 15. Os planos de ação para cumprimento pacífico das ordens de desocupação ou as medidas alternativas à remoção das famílias deverão considerar as vulnerabilidades sociais das pessoas afetadas e observar as políticas públicas habitacionais de caráter permanente ou provisório à disposição dos ocupantes, assegurando, sempre que possível, a inclusão das famílias removidas nos programas de assistência social.
> § 1° Para a efetivação do plano de ação, o Município onde se localiza o imóvel será intimado para que proceda ao prévio cadastramento das famílias que ocupam a área a ser reintegrada, bem como para que indique o local para a sua realocação e as encaminhe aos órgãos de assistência social e programas de habitação, observadas a decisão proferida no âmbito da ADPF n. 828 e, no que for possível e pertinente, a Resolução n. 10/2018-CNDH.
> § 2° Os planos de ação, sempre que cabível, deverão dispor sobre os encargos com transportes e guarda dos bens essenciais que guarnecem as residências, estabelecendo prazos e ações de desocupação que mitiguem os prejuízos para as pessoas afetadas e que sejam compatíveis com a natureza da ocupação.
> § 3° O plano de ação poderá prever prazo para desocupação assistida do imóvel objeto do litígio, caso em que deverão ser intimados para o seu acompanhamento os órgãos públicos ligados à política de proteção de pessoas vulneráveis, como Conselho Tutelar, CREAS e secretarias de assistência social e de moradia.
> Art. 16. Após a concepção e execução do plano de ação, será expedido o mandado de reintegração de posse, com a recomendação para que o início de seu cumprimento não se dê no período noturno, em feriados ou datas comemorativas e em dias de muito frio ou chuva.

A r. decisão não determinou a elaboração do referido plano de ação para a desocupação do imóvel.

Do pedido

Pelo exposto, requer a suspensão do cumprimento da sentença de reintegração de posse e a remessa do processo para a Comissão de Soluções Fundiárias do TRF2 nos termos da quarta tutela incidental na ADPF 828-DF e da Resolução 510 de 2023 do CNJ, para que realize visita técnica e audiência de mediação e conciliação com

a presença das partes e dos órgãos capazes de contribuir com a solução pacífica do conflito.

Nestes termos,

Pede Deferimento,

Rio de Janeiro, 06 de agosto de 2024.

Ana Claudia Diogo Tavares
OAB RJ n.128.986

Fernanda Maria da Costa Vieira
OAB RJ n. 101.385

Anna Cecília Faro Bonan
OAB RJ n. 211.186

Mariana Trotta Dallalana Quintans
OAB RJ 121.310

Sobre as autoras

Ana Claudia Diogo Tavares
Professora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos; doutora em ciências sociais; Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Anna Cecília Faro Bonan
Advogada popular, professora, doutora em Direito pela PUC-Rio. Tem graduação em direito e mestrado em Direito constitucional pela Universidade Federal Fluminense. Integra a Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares (RENAP) e é advogada do Movimento Unido dos Camelôs (MUCA).

Fernanda Maria da Costa Vieira
Professora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas em Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui mestrado em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense e doutorado em Ciências Sociais no programa Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA) pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. É advogada popular, integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP) e co-coordenadora do projeto de extensão do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin (FND/UFRJ). Integra o Fórum Popular de Segurança Publica (FPOPSEG). Pesquisa temas como criminalização, controle social, estado penal, poder judiciário e movimentos sociais.

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

POR QUE ESTAMOS FALANDO DE COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS?

CARTILHA SOBRE AS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DA RESOLUÇÃO 510 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA

2ª edição

APOIO

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

REALIZAÇÃO

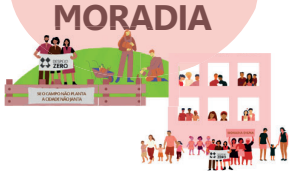
DESPEJO ZERO

NAJUP Luiza Mahin

POR QUE ESTAMOS FALANDO DE COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS?

O Supremo Tribunal Federal, na Ação do Despejo Zero (ADPF 828), determinou em outubro de 2022 que fossem criadas Comissões de Soluções Fundiárias pelo Judiciário como condição prévia e necessária para a realização de despejos coletivos no campo e nas cidades.

FUNDIÁRIO = TERRA, MORADIA



ADPF: ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL: ação que pode ser proposta no Supremo Tribunal Federal **quando um direito básico é violado pelo poder público** (nesse caso, o direito à moradia)

O QUE É A ADPF 828?

O PSOL entrou com uma ação no STF pelo fim dos despejos na pandemia, fruto da Campanha Despejo Zero

Nesta ação, o STF determinou a todos os tribunais de justiça:

- suspender todos os despejos de áreas ocupadas antes de 20/03/2020
- famílias que ocuparam áreas durante a pandemia, depois de 20/03/2020, só poderiam ser despejadas com a garantia de alguma alternativa de moradia



OCUPADO ANTES DE 20/03/2020?

- SIM — **PROIBIDO DESPEJO**
- NÃO — **DESPEJO SÓ COM ALTERNATIVA HABITACIONAL**

CAMPANHA DESPEJO ZERO: PELA VIDA NO CAMPO E NA CIDADE

Mais de 170 organizações no país que **defendem que os despejos são violações de direitos humanos, pois a moradia digna é um direito protegido por lei.** Surgiu durante a pandemia de covid-19, quando as pessoas precisavam "ficar em casa" para a limitação do contágio pelo coronavírus, mas os casos de despejo só aumentavam

No fim de outubro de 2022, o STF mudou sua decisão e permitiu a retomada dos despejos, **mas determinou a criação de Comissões de Soluções Fundiárias pelos Tribunais de Justiça.**

RESOLUÇÃO 510 DO CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: O QUE É?

A resolução 510 do CNJ determina a criação de Comissões de Soluções Fundiárias para **tratar de processos que envolvem conflitos de terra e moradia** nos Tribunais, estabelecendo o que deve e o que não deve ser feito pela Comissão nesses casos.

No estado do Rio de Janeiro, foi criada a Comissão de Soluções Fundiárias pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal Regional Federal da 2a Região.



CNJ: REGULAÇÃO DO SISTEMA JUDICIÁRIO

As resoluções deste Conselho são como um **manual para a atuação do judiciário,** que podem nos ajudar a pressionar os órgãos do judiciário e direcionar a atuação dos tribunais

QUAL É O OBJETIVO DAS COMISSÕES DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS?

As Comissões criadas pelos Tribunais servem como um apoio aos juízes na **busca por soluções pacíficas para conflitos coletivos de terra e moradia, com risco de despejo, garantindo os direitos das famílias envolvidas.**

Podem atuar **no campo e na cidade**, inclusive em conflitos envolvendo territórios de comunidades tradicionais, como dos povos originários e quilombolas.



QUE CASOS PODEM SER ENCAMINHADOS PARA A COMISSÃO?

Qualquer caso de conflito fundiário que possa gerar despejo de uma área ocupada por muitas famílias pode ser encaminhado para a comissão.

Esse pedido pode ser feito **a qualquer momento** do conflito, inclusive antes mesmo da abertura do processo na Justiça, ou depois de uma decisão de reintegraçao de posse.



QUEM COMPÕE ESSAS COMISSÕES?



1 DESEMBARGADOR



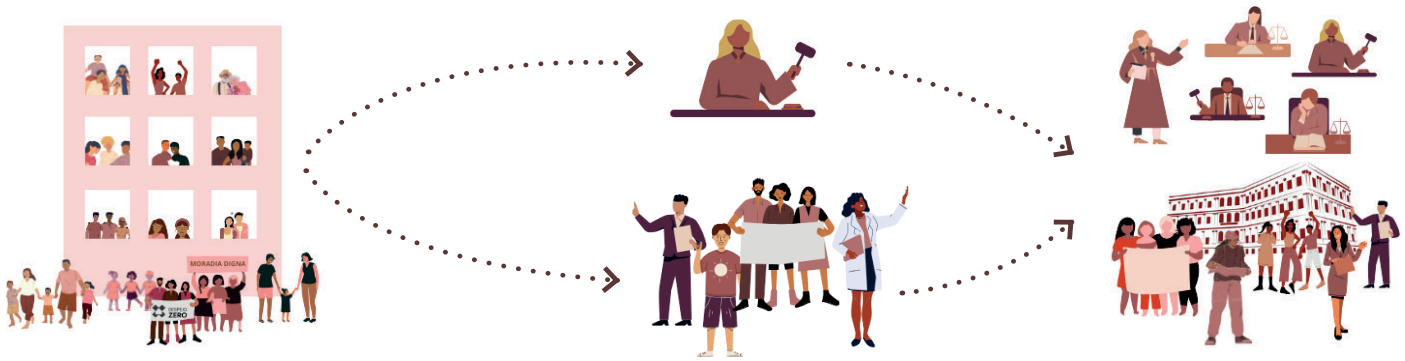
JUÍZES



TAMBÉM PODEM PARTICIPAR DAS COMISSÕES EQUIPES MULTIDISCIPLINARES DE ASSISTENTES SOCIAIS, PSICÓLOGOS, ARQUITETOS, ETC, INCLUSIVE UNIVERSIDADES

COMO OS CASOS SÃO ENCAMINHADOS PARA AS COMISSÕES?

Os casos serão encaminhados **pelo juiz responsável** pelo caso às equipes administrativas que dão apoio à Comissão.



Outros órgãos também podem solicitar o encaminhamento, como: o Ministério Público, a Defensoria Pública, as partes envolvidas (exemplo: responsáveis pelo imóvel, movimentos sociais, advogados da causa) e/ou qualquer interessado.

O QUE AS COMISSÕES DEVEM FAZER?

VISITAS TÉCNICAS

Após receberem as ações judiciais, as Comissões devem realizar visitas técnicas.

Essas visitas têm como objetivo trazer o juiz ao território do conflito para que ele possa entender melhor o que está acontecendo, conhecer as pessoas e o lugar.



O QUE PRECISA OCORRER EM UMA VISITA?

O **juiz, os moradores, o Ministério Público, a Defensoria Pública** onde se localiza o conflito **devem ser informados com antecedência** sobre:

- O **dia e a hora exatos** da visita;
- O **roteiro** (informando o que será visitado);





- **Coleta de informações sobre a ocupação e seus moradores** (ex: o número de crianças, de idosos, de mulheres, de pessoas com deficiência, de pessoas negras etc).
- **Checagem das condições estruturais do lugar**: se a manutenção do prédio oferece riscos, se é possível acessar serviços básicos como água, luz, esgoto, etc.



Existe um modelo de relatório que a Comissão levará no dia da visita. Depois da visita **o relatório será incluído no processo e pode ser lido por qualquer pessoa**.

AUDIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO OU CONCILIAÇÃO

Após as visitas técnicas, o próximo passo são as Audiências de Mediação ou Conciliação.

As Audiências de Mediação ou de Conciliação são **marcadas pelo juiz responsável pelo processo ou a pedido de qualquer um dos interessados**. Podem ocorrer **a qualquer momento do processo judicial, depois da visita** técnica.

O QUE PRECISA OCORRER EM UMA AUDIÊNCIA DE MEDIAÇÃO OU CONCILIAÇÃO?

DEVEM SER CHAMADOS PARA COMPARECER	**todos os envolvidos no processo e interessados, representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, órgãos especializados em conflitos sobre a terra, as procuradorias do estado e do município, representantes de movimentos sociais envolvidos com a ocupação**
PODEM SER CHAMADOS COMO CONVIDADOS	**representantes dos movimentos sociais, sociedade civil e de todos os órgãos que possam colaborar para a solução pacífica do conflito, nos níveis federal, estadual e municipal.**



PRINCÍPIO DA NÃO REMOÇÃO:
DESPEJO DEVE SER UMA SOLUÇÃO EXCEPCIONAL, QUANDO HÁ DE RISCO À VIDA, JUSTIFICADO POR LAUDO TÉCNICO

art. 234 da constituição estadual do RJ e art. 429 da lei orgânica do Rio de Janeiro

EM ÚLTIMO CASO: O PLANO DE DESOCUPAÇÃO

Quando não houver acordo possível e não for encontrada outra saída judicial para manter a ocupação, a Comissão deve elaborar um plano de desocupação.

Precisa ocorrer uma **reunião para elaborar o cronograma da desocupação**

Essa reunião deve contar **com a presença dos ocupantes, seus advogados, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de assistência social, movimentos sociais e/ou associações de moradores e o Oficial de Justiça** responsável pelo cumprimento da ordem, além de outros possíveis interessados

O Município deve cadastrar as famílias que ocupam a área a ser despejada

O Município deve promover a realocação e inserção das famílias em programas habitacionais, com a presença da **assistência social**

O plano **deve garantir alternativas habitacionais**

COMO DEVE SER ESSE PLANO?

O plano **deve garantir um prazo razoável** para a desocupação assistida

O plano **deve explicar como irá garantir o transporte e a guarda dos bens** que pertençam às famílias

Os **órgãos públicos ligados à política de proteção de pessoas vulneráveis**, como Conselho Tutelar, CREAS e secretarias de assistência social e de moradia, **devem acompanhar** a desocupação.

Somente após todas essas etapas, poderá ser expedido o mandado de desocupação

A desocupação não pode ocorrer à noite, em feriados ou datas comemorativas ou em dias de muito frio e chuva.

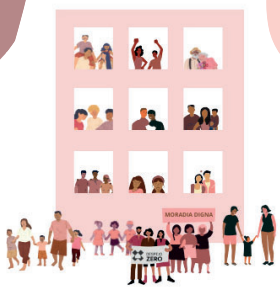
ETAPAS DA COMISSÃO DE SOLUÇÕES FUNDIÁRIAS DO TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

A forma com que a Resolução 510 vai ser aplicada ainda não está totalmente definida, por isso, **devemos continuar as mobilizações pela garantia dos direitos e contra os despejos.**

Este é um exemplo de como funciona a Comissão criada pelo TRF da 2ªa região, no RJ:

1 **SOLICITAÇÃO AO JUIZ DA CAUSA**

O pedido de encaminhamento para a Comissão pode partir de qualquer interessado



2 JUIZ DA CAUSA ENCAMINHA O CASO À COMISSÃO

3 COMISSÃO RECEBE O CASO

O processo recebe um número e é designado a um(a) juiz(a) relator(a)

4 COMISSÃO ANALISA O CASO

Comissão analisa se o caso é coletivo e com famílias vulneráveis

5 **CASO ADIMITIDO?**

SIM



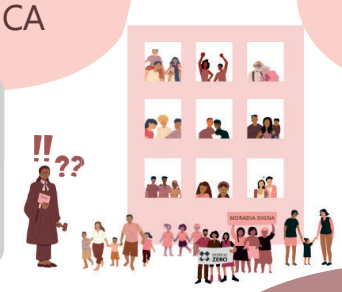


*esta comissão é composta apenas por um desembargador e juízes, sem representantes da sociedade civil

6

VISITA TÉCNICA

Juiz(a) relator(a) marca um dia e horário para visitar o território em conflito



7

RELATÓRIO DA VISITA TÉCNICA



8

AUDIÊNCIA DE MEDIAÇÃO OU CONCILIAÇÃO

FOI POSSÍVEL UM ACORDO SEM REMOÇÃO?



SIM

9

CUMPRIMENTO DO ACORDO

NÃO

9

PLANO DE REMOÇÃO

Relator/a deve elaborar um plano para desocupação em prazo razoável, respeitando os direitos das famílias

8

ONDE BUSCAR AJUDA

NAJUP LUIZA MAHIN/UFRJ

somos um núcleo de assessoria jurídica e prestamos apoio a movimentos populares e coletivos

@najupluizamahin

luizamahinnajup@gmail.com

NÚCLEO DE TERRAS E HABITAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO (NUTH/DPE RJ)

21 2868-2100 Ramal 116

21 96751-4909

Rua São José, nº35, 13º andar, Centro

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU RJ)

(21) 2460-5000

R. Uruguaiana, 174 - Centro, Rio de Janeiro

PRA QUE SERVE A DEFENSORIA PÚBLICA?

As defensorias públicas existem para **garantir o direito à defesa** de quem não tem condições de pagar um advogado. É um **serviço público** e funciona na esfera estadual e federal.

O **direito à defesa** é garantido pelo **artigo 5º da Constituição Federal**

A moradia adequada é um direito **garantido pela Constituição Federal** (art. 6º)

Todas as esferas de governo são responsáveis por produzir moradia popular (art. 23 da Constituição Federal)

Imóveis não podem permanecer vazios e inutilizados, sem cumprir função social. Nesses casos **o poder público pode destiná-los à habitação de interesse social** (art. 182 da Constituição Federal)

Decreto 11929/2024: prioriza a destinação de **imóveis urbanos** sem função social **da União** para **habitação de interesse social**

Decreto 11995/2024: prioriza a destinação de **imóveis rurais** sem função social **da União** para **reforma agrária**

9

EQUIPE RESPONSÁVEL POR ESSA CARTILHA

NÚCLEO DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA POPULAR LUIZA MAHIN - FND/UFRJ

Coordenação NAJUP Luiza Mahin:
Ana Claudia Tavares - Professora adjunta do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da UFRJ
Fernanda Maria da Costa Vieira - Professora adjunta do Núcleo de Políticas Públicas em Direitos Humanos da UFRJ
Mariana Trotta Dallalana Quintans - Professora associada da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ

Pesquisa e organização do material:
Allan Baçalo
Bárbara Natasha
Francisco Trope da Silva Porto
João Carlos V. Lopes
Julia Monteiro Segadas Viana
Letícia Gabriela Matos
Lorena Martins
Maria Eduarda Ferreira Cardoso
Matheus de Oliveira Nascimento
Roberta Borges Bichara Henriques

Revisão:
Mariana Guimarães de Carvalho
Mariana Trotta Dallalana Quintans

Diagramação:
Mariana Guimarães de Carvalho

2ª edição. RJ, outubro/2024

MARCOS INTERNACIONAIS DE DIREITO À MORADIA

ARTIGO 25 DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS DA ONU (1948):
MORADIA É DIREITO HUMANO

ARTIGO 11 DO PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (PIDESC) DA ONU (1966):
O DIREITO HUMANO À MORADIA ADEQUADA É RESPONSABILIDADE DOS ESTADOS

COMENTÁRIO GERAL Nº4 DO COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU (1991):
O DIREITO À MORADIA ADEQUADA INCLUI SEGURANÇA DA POSSE, ACESSO A SERVIÇOS E INFRAESTRUTURA, CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE E LOCALIZAÇÃO FAVORÁVEL AO ACESSO A SERVIÇOS, LAZER E TRABALHO

COMENTÁRIO GERAL Nº7 DO COMITÊ SOBRE OS DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ONU (1991):
REMOÇÕES FORÇADAS SÃO GRANDES VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS E DEVEM ACONTECER APENAS QUANDO A PERMANÊNCIA NO LOCAL FOR UM RISCO COMPROVADO À VIDA DOS MORADORES E SAIR FOR A ÚNICA OPÇÃO, RESPEITANDO SEUS DIREITOS

APOIO

FAPERJ
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro

REALIZAÇÃO

DESPEJO ZERO

NAJUP Luiza Mahin

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

ANEXO II – REGIMENTO INTERNO CSF

RELATÓRIO DA VISITA TÉCNICA REALIZADA EM _____/____/_____

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO (PROAD):
1.1. Número dos autos judiciais:
1.2. Classe processual:
1.3. Fase atual:
1.4. Comarca:
1.5. Vara:
1.6. Houve intervenção anterior da CSF? (n° PROAD?):
1.7. Autor(es):
1.8. Réu(s):
1.9. Terceiro(s):
1.10. Intervenção do Ministério Público: ( ) sim ( ) não
1.11. Atuação da D.P:

Assinado digitalmente por: ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA, DESEMBARGADOR, em 09/08/2023 às 18:00.
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

1.12. Dados sobre quem acionou a Comissão:
Nome:
Contato (telefone e *e-mail*):
2. IDENTIFICAÇÃO DA ÁREA:
2.1. Nome da ocupação, acampamento ou outro:
2.2. Liderança (nome, contato):
2.3. Advogado (nome, contato):
2.4. Endereço (rua, número, bairro, CEP e município):
2.5. Serviços públicos essenciais:
Água: ( ) sim ( ) não
Luz: ( ) sim ( ) não
Esgoto: ( ) sim ( ) não
Ligações clandestinas: ( ) sim ( ) não Se sim, identificar: Como foram feitas: Desde quando? Podem ser usufruídas com segurança?

Assinado digitalmente por: ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA, DESEMBARGADOR, em 09/08/2023 às 18:00.
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento



PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

2.6. Moradias: Breve descrição das suas condições: Como foram construídas? Qual o grau de precariedade e salubridade? Há gestão do lixo orgânico e dejetos humanos?
2.7. Informações e imagens constantes no *GoogleMaps*:
2.8. Há pequenos comércios na região (mercearias, padarias, quitandas etc) e/ou prestadores de serviços (cabeleireiros, manicures, oficinas de veículos etc)?
2.9. Fotos do dia da visita que retratem as condições nas quais os ocupantes vivem (local, moradias, vias de acesso etc):
3. IDENTIFICAÇÃO DOS OCUPANTES DA ÁREA:
3.1. Nomes (se possível):
3.2. Quantidade total de ocupantes:
3.3. Dentre eles, quantos são:
3.3.1. Menores de 18 anos:
3.3.2. Idosos (com 65 anos ou mais):
3.3.3. Pessoas com deficiência:
3.3.4. Doentes:
3.3.5. Mulheres:

Assinado digitalmente por: ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA, DESEMBARGADOR, em 09/08/2023 às 18:00.
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento

3.3.5.1. Dentre as mulheres, quantas estão grávidas ou puérperas:
3.4. Quantos recebem auxílio dos órgãos de assistência social?
3.5. Quantos trabalham? Em caso positivo, em quais funções?
3.6. Colher informações sobre assistência médica e acesso à educação, sobretudo das crianças e adolescentes:
3.7. Identificar os animais domésticos que habitam a ocupação – espécie e quantidade e se possível o tutor de cada um:
3.8. Identificar a existência de organização hierarquizada:
3.9. Colher informações sobre a história da ocupação, os motivos, suas origens e eventual destino dos ocupantes em caso de desocupação:
4. INFORMAÇÕES ADICIONAIS PARA ÁREAS RURAIS:
4.1. Qual o tamanho da área destinada a cada uma das famílias e quais os critérios de divisão:
4.2. O que é produzido na ocupação e qual o modo de comercialização (identificar, inclusive, a existência de produção de subsistência com venda de excedentes):
4.3. Informações sobre eventual coletivização da ocupação, bem como sobre a forma de distribuição do trabalho e renda:
4.4. Sinalizar se há acesso ao CADPRO (Cadastro do Produtor Rural) e se contam com o apoio das autoridades municiais para sua obtenção:
4.5. Breve descrição sobre a relação da ocupação com a comunidade urbana, notadamente sua importância para o comércio local:

Assinado digitalmente por: ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA, DESEMBARGADOR, em 09/08/2023 às 18:00.
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento

PODER JUDICIÁRIO

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

Comissão de Soluções Fundiárias - TJGO

4.6. Indicar qual o movimento social que presta apoio à ocupação:
5. RECOMENDAÇÕES:

_____, _____ de _____ _____ de _____.

_____.

Nome e cargo/função de quem elaborou.

Assinado digitalmente por: ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA, DESEMBARGADOR, em 09/08/2023 às 18:00.
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento

ASSINATURA(S) ELETRÔNICA(S)

Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
Para validar este documento informe o código 718576951789 no endereço https://proad-v2.tjgo.jus.br/proad/publico/validacaoDocumento

Nº Processo PROAD: 202308000431079 (Evento nº 2)

ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA
DESEMBARGADOR
GABINETE DES ANDERSON MÁXIMO DE HOLANDA
Assinatura CONFIRMADA em 09/08/2023 às 18:00

Como o movimento indígena “educou” o Poder Judiciário

por Ana Zema, pesquisadora do Armazém Memória/Instituto de Políticas Relacionais e curadora do documento “Manutenção de posse para Guarani”

Nos anos 1980, os povos indígenas do Brasil começaram a recorrer ao Poder judiciário como atores de ações judiciais para lutar por suas terras. Várias ações foram propostas nessa época, algumas tiveram sentenças favoráveis, como é o caso da sentença proferida em favor dos Guarani da Aldeia do Rio Silveira em São Sebastião em 1986. O documento apresentado neste dossiê trata da ação “Embargos de terceiro possuidor” movida pelos Guarani e pelos advogados do Centro de Trabalho Indigenista (CTI), Dalmo Dallari, Carla Antunha Barbosa, Marco Antônio Barbosa e Antônio Carlos Sedeh, em outubro de 1982. Nesse artigo publicado pelo Boletim Jurídico da Comissão Pró-Índio de São Paulo em junho de 1983, os advogados do CTI contam um pouco da história de como se deu o processo de reconhecimento da capacidade processual dos povos indígenas antes da promulgação da Constituição Federal. Naquela época, indígenas recorrerem diretamente ao Poder Judiciário era um “ato inusitado” uma vez que eles só podiam exigir seus direitos nos sistemas jurídicos e administrativos se representados pela Funai. Em 1988, após anos de “poder tutelar”, a Constituição Federal, finalmente, reconheceu, no seu artigo 232, a legitimidade dos indígenas, suas comunidades e organizações para entrarem em juízo em defesa de seus interesses e direitos. As decisões judiciais dos anos 1980 foram pioneiras e contribuíram para a elucidação de importantes controvérsias jurídicas como, por exemplo, a capacidade processual dos povos indígenas e seu direito de constituir seus próprios advogados.

Referências

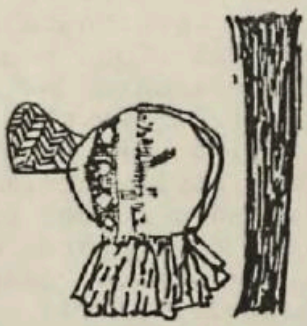
BARBOSA, Carla A.; BARBOSA, Marco Antônio. Manutenção de Posse para Guarani. *Boletim Jurídico*, Departamento Jurídico da Comissão Pró-Índio, São Paulo, Ano 1, n. 1, p. 9-11, junho de 1983. Disponível em: https://www.docvirt.com/docreader.net/HemeroIndio/5882.

1. IND
(P)
Centro de Pastoral Vergueiro
N.º 22.08.83
BIBLIOTECA

Boletim JURÍDICO

Ano I - Nº 1 - Junho de 1983
Publicação do Departamento Jurídico da Comissão Pró-Índio de São Paulo.

- CAPACIDADE PROCESSUAL DAS COMUNIDADES INDÍGENAS É RECONHECIDA
- OS PATAXÓ NA JUSTIÇA
- DEMARCAÇÃO DE TERRAS - NOVO DECRETO



MANUTENÇÃO DE POSSE PARA GUARANI

No princípio de setembro de 1982 o Cacique Samuel Bento dos Santos, guarani da Aldeia do Rio Silveira procurou o Centro de Trabalho Indigenista e nos informou, alarmado, que uma grande picada estava sendo aberta bem próxima às casas da aldeia (situada em Barra do Una, município de São Sebastião, litoral norte de São Paulo). Informou-nos do autor desta picada: Armando Peralta, Rua Maria Ruivo 125, Jardim Casqueiro, Cubatão. Soubemos posteriormente que a referida picada era de responsabilidade da Sator Construtora (R. Santa Isabel nº 160, 1º andar, São Paulo).

Marcamos então uma reunião com os representantes da Companhia Sator Construtora e seus advogados. Nesta reunião compareceram além destes, Vincent Carelli, assessor do CTI, e os advogados Carla Antunha Barbosa e Antonio Carlos Sedeh além do guarani Pedro, filho de José Fernandes que representava a comunidade Guarani. Nesta reunião foram apresentadas as seguintes propostas pelos representantes da Cia.-:

1. Deslocar os índios para o alto da Serra, a partir da Cota 100;
2. Dar certa quantia em dinheiro a eles e construir uma pequena casa para cada um dentro do loteamento que seria realizado na área;
3. Simplesmente transferir os índios para alguma reserva da Funai.

A proposta do CTI era de que a Cia. desistisse deste grande empreendimento no que se referia à área do Rio Silveira. Nossa opinião era a de que os índios deveriam requerer à Justiça a cassação do mandato de reintegração de posse expedido a favor de Joaquim Feliciano da Silva Neto contra Homero Santos, sobre a parte da aldeia onde justamente situam-se as habitações dos índios.

Joaquim Feliciano da Silva Neto foi quem vendeu parte das terras a Armando Peralta e quem contratou os serviços da Sator Construtora. Em reunião posterior realizada entre membros do CTI, Pedro Guarani e o Prof. Dalmo Dallari ressolvemos interpor uma ação de "Embargos de Terceiro Possuidor" por dependência da ação principal de reintegração de posse acima referida.

O pedido foi fundamentado nos artigos 1046 e seguintes do Código de Processo Civil que dispõem sobre Embargos de Terceiro Possuidor, no artigo 37 da Lei 6001 de 1973 - Estatuto do Índio - que atribui capacidade processual às comunidades indígenas para defenderem seus direitos em juízo e no artigo 198 da Constituição Federal que declara serem inalienáveis as terras habitadas por silvícolas garantindo-lhes direito ao usufruto esclusivo das riquezas naturais e de todas as utilidades nelas existentes.

Sabíamos que o fato de levar comunidades indígenas a recorrerem diretamente ao Poder Judiciário constituiria dentro da história dos índios no Brasil um ato inusitado uma vez que até agora a tutela exercida pela Funai tinha impedido qualquer ação direta de comunidade indígena no Ju-

diência de justificação prévia, onde a autora, no caso, a Comunidade Guarani, deveria provar que detinha a posse das terras pleiteadas e que tinha sido turbada nesta posse pelo réu a menos de ano e dia.

A audiência foi realizada no dia 25 de janeiro de 1983 e foram ouvidos como testemunha Maria Inês Ladeira, Thekla Hartman e Benedito Amancio dos Santos, além de ter deposto por requerimento do próprio Juiz o réu Armando Peralta que comprovaram a posse da comunidade e a turbação do réu de acordo com os requisitos para concessão de liminar (art. 927 do CPC).

No dia 21 de março de 1983, o juiz Pedro Vicentini decidiu pelo deferimento da medida liminar, ressalvando em sua setença que "induvidoso que os índios da Comunidade Guarani exercem posse longeva sobre a área em litígio. As testemunhas informaram que há mais 10 anos estiveram no local e puderam constatar a existência de casas, roças, picadas e até um cemitério indígena antigo, 40 índios aí viviam..."

Foi então expedido mandado de manutenção liminar a favor da Comunidade, na posse do imóvel, isto é, de toda a área da aldeia que é de mais ou menos 290 alqueires. Este mandado foi cumprido no dia 21 de abril de 1983.

O mais importante neste caso foi justamente que a via judicial mostrou-se um caminho eficaz e os índios estão assegurados na posse de suas terras.

Por outro lado, demonstra a viabilidade de comunidades indígenas constituirem seus próprios advogados e por si só, defenderem suas terras em juízo, sem terem que esperar pela ação da Funai muitas vezes demorada, inexistente ou inépta.

Carla Antunha Barbosa
Marco Antonio Barbosa

(Centro de Trabalho Indigenista)

Sobre a curadora

Ana Zema
Doutora em História Social pela Universidade de Brasília e Mestre em *Histoire Sociale, des idées, des cultures et des religions* pela Université Sorbonne Nouvelle. Fez estágio de Pós-doutorado em Ciências Políticas pela Université Laval (Quebec) com bolsa do *Centre Interuniversitaire d'études et de recherches autochtones* (CIÉRA) e em Antropologia do desenvolvimento no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília com bolsa de excelência acadêmica da CAPES. É Co-Coordenadora do Grupo de Trabalho *Pueblos Indígenas y Disputas Epistémico-territoriales* (GTPIDET) do Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso) e Pesquisadora no Centro de Referência Virtual Indígena do Armazém Memória e do Instituto de Políticas Relacionais.

Nota
O presente documento histórico encontra-se sob domínio público e hospedado no Armazém da Memória.

Excelentíssimo Senhor Ministro Luís Roberto Barroso - Presidente do Supremo Tribunal Federal

Excelentíssimo Senhor Ministro Gilmar Mendes - Relator das ADIs 7582, 7583, 7586, ADC 87 e ADO 86

Excelentíssima Senhora Juíza Trícia Navarro Xavier Cabral - Auxiliar da Presidência do Supremo Tribunal Federal

Excelentíssimo Senhor Juiz Auxiliar Diego Viega Veras

Excelentíssimo Senhor Juiz Instrutor Lucas Faber De Almeida Rosa

Audiência de Conciliação nas ADIs 7582, 7583, 7586, ADC 87 e ADO 86

A **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)**, organização indígena, por ocasião da segunda reunião agendada no âmbito da Comissão Especial de Conciliação nos autos em epígrafe, vem expor o que segue:

Em 5 de agosto de 2024, por ocasião da primeira audiência de conciliação, a APIB, imbuída de espírito de colaboração, apresentou questionamentos sobre o alcance e as regras de deliberação da referida Comissão de Conciliação.

Tais questionamentos se fizeram necessários diante da ausência de clareza no despacho proferido pelo Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes, quanto ao alcance e procedimento da referida Comissão de Conciliação.

Em primeiro lugar, **a APIB requereu a suspensão da Lei 14.701/2023, com intuito de garantir condições minimamente equânimes de participação dos povos indígenas na Comissão de Conciliação**, já que a vigência da lei tem acarretado incremento da violência nos territórios, como amplamente noticiado nos autos.

O **pedido foi negado**, mesmo tendo sido corroborado pelos representantes da União e por representante da Câmara dos Deputados e dos partidos políticos integrantes da Comissão. Segundo o Exmo. Juiz Conciliador, não seria tarefa da Comissão Especial deliberar sobre a suspensão da lei.

O pedido aguarda decisão do Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes desde a propositura das ações, em dezembro de 2023.

Em segundo lugar, **foi solicitada pela APIB a resolução de questões prejudiciais** – por força da lei - à instauração da Comissão Especial de Conciliação.

O pedido sequer foi apreciado.

Em terceiro lugar, **a APIB sustentou que deveria ser reconhecida a inadequação de conciliação sobre ações que versam sobre direitos de minorias**, já que é papel precípuo do Supremo Tribunal Federal agir de forma firme e contundente na defesa de direitos de grupos vulneráveis, sobretudo diante a assimetria de poder e representação que os afetam.

O **pedido não foi avaliado**, nem no âmbito da conciliação, nem pelo Exmo. Sr. Ministro Gilmar Mendes. Pior, a eventual tramitação da PEC 48/2023 foi apresentada como ameaça na hipótese de não conciliação. Conciliar sob ameaça não é conciliação, é chantagem.

Em quarto lugar, **a APIB solicitou que fosse reconhecida a determinação constitucional de indisponibilidade dos direitos territoriais indígenas – tal como expressamente previsto na Constituição – e a preservação do decidido pelo plenário do Supremo Tribunal Federal – instância máxima de interpretação constitucional - no âmbito do RE 1.017.365**.

O **pedido foi negado**. Ficou determinado que a conciliação não estaria restrita a estes parâmetros, o que representa uma violação grave da integridade constitucional.

Além disso, **a APIB requereu que fosse reconhecida a voluntariedade e a autonomia da vontade nos processos de conciliação** - tal como demandando em lei – para que fosse respeitada a posição dos povos indígenas na construção de qualquer acordo sobre seus direitos.

O **pedido foi negado**. Foi determinado, pelo Exmo. Juiz Conciliador, que a Comissão Especial de Conciliação não trabalharia por consenso, mas por maioria. Informou ainda que a oposição dos povos indígenas a um eventual acordo não teria o condão de interromper seu prosseguimento, ainda que dispusesse sobre direitos dos povos indígenas.

Foi solicitado, ainda, o **reconhecimento da inadequação da reunião da ADO 86 às ADIs 7582, 7583, 7586 e ADC 87**, bem como sua submissão à Comissão de Conciliação. O pedido **sequer foi apreciado**.

Por fim, foi solicitado que os trabalhos da Comissão Especial de Conciliação fossem públicos: sessões, audiências e documentos devem ser totalmente públicos.

O pedido foi atendido, ainda que a ata de registro da sessão não descreva, nem minimamente, as 7 horas de discussão naquela sessão.

Assim, de acordo com as regras estabelecidas na Comissão Especial de Conciliação:

> **Não há condições equânimes para a participação da conciliação, na medida em que a vigência da Lei 14.701/2023 representa violência e morte dos povos indígenas em seus territórios;**
>
> **Não há qualquer restrição sobre o objeto da conciliação, podendo alcançar direitos indisponíveis e desconstruir precedentes do Supremo Tribunal Federal;**
>
> **Trata-se de conciliação compulsória, na medida em que não há garantia da voluntariedade da conciliação, já que ela está imposta aos povos indígenas, independentemente de sua vontade;**
>
> **Não haverá respeito à manifestação da autonomia da vontade dos povos indígenas sobre quaisquer de seus direitos, na medida em que as deliberações da Comissão Especial serão por maioria e os povos indígenas são minorias na sua composição.**

Tais disposições são contrárias à lei, à Constituição e às normas internacionais e constituem condições inaceitáveis que impossibilitam a presença dos povos indígenas na presente conciliação.

Ademais, durante a audiência de conciliação, uma série de outra violações aos direitos indígenas foram perpetradas.

Por esta razão, os povos indígenas brasileiros deliberaram pela saída de seus representantes da Comissão Especial de Conciliação e solicitam haja seu encerramento, na esteira dos Artigos 231 e 232 da Constituição Federal e da

Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho, bem como por outras razões de fato e de direito a seguir expostas.

Brasília, 28 de agosto de 2024.

Mauricio Terena

Coordenador Jurídico da APIB
OAB/MS 24.060

Eloisa Machado de Almeida
Consultora Jurídica da APIB
OAB/SP 201.790

Ingrid Gomes Martins
Assessora Jurídica da APIB
OAB/DF 63.140

Victor Hugo Streit Vieira

Assessor Jurídico da APIB

OAB/PR 115.553

Excelentíssimos Ministros,

Excelentíssimos Juízes,

A **ARTICULAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO BRASIL (APIB)**, por ocasião da segunda reunião da Comissão Especial de Conciliação, agendada para 28.08.2024, por entender que a conciliação está assentada em parâmetros contrários à lei e à Constituição, constituindo condições inaceitáveis que impossibilitam a presença dos povos indígenas, vem expor a decisão em se retirar da mesa de conciliação com base na autonomia da vontade.

A APIB vem comunicar e requerer o que segue:

> **1. Histórico. Julgamento do RE 1.017.365, com repercussão geral reconhecida, e definição do Estatuto Jurídico-Constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena, à luz do Art. 231 da CF (Tema 1031), após sete anos. Revanchismo parlamentar e promulgação da Lei nº 14.701/2023 (Lei do Genocídio Indígena).**

Primeiramente, esta APIB rememora que **os povos indígenas brasileiros aguardaram 06 (seis) anos até o encerramento do julgamento do Recurso Extraordinário 1.017.365/SC**, com repercussão geral reconhecida, para que houvesse uma decisão definitiva do Plenário desta Suprema Corte sobre a inconstitucionalidade do marco temporal de ocupação das terras indígenas.

Nesse sentido, o dia 21 de setembro de 2023 ficou marcado, na jurisdição constitucional brasileira, como data do encerramento do julgamento do Recurso Extraordinário (RE) nº 1.017.365-SC. Ocasião em que se endossou a tese do indigenato, inscrita não só no texto constitucional de 1988, como também no Alvará Régio de 1680, na Lei de Terras de 1850 e em todas as Constituições brasileiras a partir de 1934.

Desde 2010, esta Colenda Corte nega a existência de jurisprudência consolidada sobre marco temporal e restringe o alcance das condicionantes do caso Raposa Serra do Sol. Tanto é assim que, no julgamento dos embargos de declaração da Pet. nº 3.388[1], o Tribunal esclareceu que estas seriam aplicáveis somente àquele caso concreto. No mesmo sentido, em 2015, o STF arquivou o pedido de edição da Súmula Vinculante nº 49, realizado pela Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)[2]. No pedido, a Confederação pugnava pela exigência de comprovação de posse indígena, na data da promulgação da Constituição, para que houvesse procedimento de demarcação, sob pena dos aldeamentos indígenas serem declarados extintos mesmo em caso de ocupação em passado remoto.

O julgamento do caso Ibirama-Laklãnõ foi paradigmático. Em que pese na origem estivesse em tela o cotejo de disputa possessória sobre o território do Povo Xokleng, a repercussão geral ganhou contornos mais amplos, notadamente, a definição do estatuto jurídico-constitucional de relações de posse em áreas de

[1] Supremo Tribunal Federal. Pet n° 3.388-ED, Tribunal Pleno, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe 04/02/2014.
[2] Supremo Tribunal Federal. PSV 92, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJe 194 de 29/09/2015.

ocupação tradicional indígena, à luz do Art. 231 da Constituição, conforme tese fixada no Tema 1.031[3]:

> I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;
>
> II - A posse tradicional indígena é distinta da posse civil, consistindo na ocupação das terras habitadas em caráter permanente pelos indígenas, nas utilizadas para suas atividades produtivas, nas imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e nas necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições, nos termos do § 1º do artigo 231 do texto constitucional;
>
> III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;
>
> IV – Existindo ocupação tradicional indígena ou renitente esbulho contemporâneo à promulgação da Constituição Federal, aplica-se o regime indenizatório relativo às benfeitorias úteis e necessárias, previsto no § 6º do art. 231 da CF/88;
>
> V – Ausente ocupação tradicional indígena ao tempo da promulgação da Constituição Federal ou renitente esbulho na data da promulgação da Constituição, são válidos e eficazes, produzindo todos os seus efeitos, os atos e negócios jurídicos perfeitos e a coisa julgada relativos a justo título ou posse de boa-fé das terras de ocupação tradicional indígena, assistindo ao particular direito à justa e prévia indenização das benfeitorias necessárias e úteis, pela União; e, quando inviável o reassentamento dos particulares, caberá a eles indenização pela União (com direito de regresso em face do ente federativo que titulou a área) correspondente ao valor da terra nua, paga em dinheiro ou em títulos da dívida agrária, se for do interesse do beneficiário, e processada em autos apartados do procedimento de demarcação, com pagamento

[3] Supremo Tribunal Federal. Tema 1031 - Definição do estatuto jurídico-constitucional das relações de posse das áreas de tradicional ocupação indígena à luz das regras dispostas no artigo 231 do texto constitucional.

imediato da parte incontroversa, garantido o direito de retenção até o pagamento do valor incontroverso, permitidos a autocomposição e o regime do § 6º do art. 37 da CF;

VI – Descabe indenização em casos já pacificados, decorrentes de terras indígenas já reconhecidas e declaradas em procedimento demarcatório, ressalvados os casos judicializados e em andamento;

VII – É dever da União efetivar o procedimento demarcatório das terras indígenas, sendo admitida a formação de áreas reservadas somente diante da absoluta impossibilidade de concretização da ordem constitucional de demarcação, devendo ser ouvida, em todo caso, a comunidade indígena, buscando-se, se necessário, a autocomposição entre os respectivos entes federativos para a identificação das terras necessárias à formação das áreas reservadas, tendo sempre em vista a busca do interesse público e a paz social, bem como a proporcional compensação às comunidades indígenas (art. 16.4 da Convenção 169 OIT);

VIII – A instauração de procedimento de redimensionamento de terra indígena não é vedada em caso de descumprimento dos elementos contidos no artigo 231 da Constituição da República, por meio de pedido de revisão do procedimento demarcatório apresentado até o prazo de cinco anos da demarcação anterior, sendo necessário comprovar grave e insanável erro na condução do procedimento administrativo ou na definição dos limites da terra indígena, ressalvadas as ações judiciais em curso e os pedidos de revisão já instaurados até a data de conclusão deste julgamento;

IX - O laudo antropológico realizado nos termos do Decreto nº 1.775/1996 é um dos elementos fundamentais para a demonstração da tradicionalidade da ocupação de comunidade indígena determinada, de acordo com seus usos, costumes e tradições, na forma do instrumento normativo citado;

X - As terras de ocupação tradicional indígena são de posse permanente da comunidade, cabendo aos indígenas o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e lagos nelas existentes;

XI - As terras de ocupação tradicional indígena, na qualidade de terras públicas, são inalienáveis, indisponíveis e os direitos sobre elas imprescritíveis;

> XII – A ocupação tradicional das terras indígenas é compatível com a tutela constitucional do meio ambiente, sendo assegurado o exercício das atividades tradicionais dos povos indígenas;
>
> XIII – Os povos indígenas possuem capacidade civil e postulatória, sendo partes legítimas nos processos em que discutidos seus interesses, sem prejuízo, nos termos da lei, da legitimidade concorrente da FUNAI e da intervenção do Ministério Público como fiscal da lei.

Desta feita, o Egrégio Supremo Tribunal Federal exerceu seu papel contramajoritário de salvaguardar os direitos fundamentais de minorias sociais e **reconheceu que o direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam é um direito originário**, portanto, anterior à própria existência do Estado brasileiro:

> "I - A demarcação consiste em procedimento declaratório do direito originário territorial à posse das terras ocupadas tradicionalmente por comunidade indígena;"

Por uma ampla maioria de 9x2 (nove votos a dois), o Supremo Tribunal Federal decidiu que **os direitos territoriais dos povos indígenas gozam de proteção constitucional independente da comprovação de presença física ou configuração de renitente esbulho, na data de 05 de outubro de 1988,** e devem ser reconhecidos e assegurados pelo Estado. Senão vejamos o item 03, do Tema 1.031:

> "III - A proteção constitucional aos direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam independe da existência de um marco temporal em 05 de outubro de 1988 ou da configuração do renitente esbulho, como conflito físico ou controvérsia judicial persistente à data da promulgação da Constituição;"

Ao arrepio do verdadeiro consenso estabilizador, aquele obtido após anos de debate pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, para concretizar direitos fundamentais dos povos indígenas à luz da Constituição Federal e dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, uma maioria parlamentar eventual insurgiu-se contra o decidido no julgamento do RE nº 1.017.365-SC.

Sob o pretexto de que o Supremo Tribunal Federal invadiu a competência de legislar ao interpretar os Artigos 231 e 232 da Constituição brasileira, a bancada ruralista apressou a tramitação do Projeto de Lei nº 490/2007. É digno de nota que a proposição legislativa, ainda que tenha sido apresentada na Câmara dos Deputados em 2007, tramitou em regime de urgência na Câmara dos Deputados em 2023[4], sendo aprovado em 30/05/2023.

Ademais, o PL nº 490/2007 foi enviado ao Senado Federal em 01/06/2023, renumerado como PL nº 2.903/2023, e também passou a tramitar em regime de urgência[5]. Assim, no dia 27/09/2023, no exato momento da conclusão do julgamento do RE nº 1.017.365 pelo STF, o PL nº 2.903/2023 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) no início da tarde. Ainda no período vespertino, seguiu

[4] Agência Câmara de Notícias. Câmara dos Deputados. Câmara aprova urgência para marco temporal na demarcação de Terras Indígenas. 24/05/2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/965416-camara-aprova-urgencia-para-marco-temporal-na-demarcacao-de-terras-indigenas#:~:text=C%C3%A2mara%20aprova%20urg%C3%AAncia%20para%20marco%20temporal%20na%20demarca%C3%A7%C3%A3o%20de%20terras%20ind%C3%ADgenas,-Projeto%20ser%C3%A1%20votado&text=A%20C%C3%A2mara%20dos%20Deputados%20aprovou,(PL%20490%2F07).

[5] Agência do Senado. Aprovado no Senado, marco temporal para Terras Indígenas segue para sanção. 27/09/2023. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/09/27/aprovado-no-senado-marco-temporal-para-terras-indigenas-segue-para-sancao

para deliberação no plenário do Senado Federal, ocasião em que foi aprovado.

A **tramitação açodada do PL nº 2.903/2023, simultânea à conclusão da fixação de tese sobre o estatuto jurídico-constitucional das Terras Indígenas (TIs), teve por objetivo questionar a decisão** adotada pelo Supremo Tribunal Federal. E, especialmente, **rechaçar a função precípua de uma Suprema Corte em uma democracia constitucional**: a defesa da Constituição e dos direitos fundamentais de minorias sociais e grupos vulnerabilizados.

Promulgada menos de um mês após o encerramento do julgamento do RE nº 1.017.365/SC, a **Lei nº 14.701/2023 nasce com presunção *iuris tantum* de inconstitucionalidade**, pois o Congresso Nacional não apresentou as razões fáticas e de direito que apontassem para a necessidade de superação do julgado.

Ato contínuo à aprovação do texto da lei que institucionaliza a tese inconstitucional do marco temporal no ordenamento jurídico, Senadores da Bancada Ruralista também protocolaram a Proposta de Emenda à Constituição nº 48[6], que propõe alteração no Artigo 231 da Constituição para inserir o marco temporal de terras indígenas.

Ao passo que a PEC nº 48/2023 escancara a inconstitucionalidade formal da Lei do Genocídio Indígena (Lei nº 14.701/2023), uma vez que lei ordinária não pode alterar o texto constitucional, a proposta é eivada, igualmente, de vício de inconstitucionalidade material, já que os direitos territoriais indígenas são cláusulas pétreas.

[6] Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2023. Disponível em: <<PEC 48/2023 - Senado Federal>> Acesso em 21.08.2024.

Nesse sentido, o Ministro Edson Fachin, relator do RE nº 1.017.365/SC, definiu os direitos indígenas como direitos fundamentais. *In verbis*:

> "De início, cumpre afirmar que os direitos das comunidades indígenas consistem em direitos fundamentais, que garantem a manutenção das condições de existência e vida digna aos índios. Ao reconhecer "sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam", o artigo 231 tutela aos indígenas brasileiros direitos individuais e coletivos a ser garantidos pelos Poderes Públicos por meio de políticas que preservem a identidade de grupo e seu modo de vida, cultura e tradições."

O Art. 231 da Constituição é, pois, cláusula pétrea nos termos da previsão do Art. 60, §4º, restando proibida qualquer iniciativa que possa promover modificações tendentes a retroceder, abolir ou dificultar o exercício dos direitos decorrentes do comando constitucional sobre direitos indígenas.

Não obstante seja de competência deste Tribunal salvaguardar os direitos fundamentais de minorias sociais de retrocessos orquestrados por maiorias parlamentares eventuais, não houve a suspensão liminar de dispositivos da Lei nº 14.701/2023 (Lei do Genocídio Indígena), requeridos pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e os partidos políticos requerentes das ADIs 7582, 7583 e 7586, para evitar sejam produzidos danos irreversíveis à vida e à existência dos povos indígenas.

O Eminente Relator, Ministro Gilmar Mendes, acatou liminarmente apenas o pedido formulado pelos autores da ADC 87 para que fossem suspensos os processos de controle objetivo de constitucionalidade em face da Lei nº 14.701/2023. Ou seja, processos em curso em instâncias inferiores em que se poderia declarar de forma incidental a inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 e sua inaplicabilidade a casos

concretos, bem como determinou a reunião das ações em face da Lei do Genocídio Indígena à ADO nº 86.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão nº 86, por sua vez, tem como objetivo a declaração de omissão legislativa e o estabelecimento de prazo para que o Congresso Nacional regulamente a ressalva "relevante interesse público da União", constante do Art. 231, §6º, do texto constitucional. Ademais, o Partido Progressistas avança ao pedir que esta Corte supra a omissão legislativa alegada, nos seguintes termos: "*incluindo, dentre outras, disposições que visem balancear os interesses constitucionais diversos envolvidos (por exemplo, o direito à propriedade, boa-fé, desenvolvimento nacional, dignidade da pessoa humana etc.), (i.1) os serviços de exploração dos recursos hídricos e potenciais energéticos, pesquisa e lavra de riquezas minerais, (i.2) as terras de fronteira, (i.3) as vias federais de comunicação, (i.4) os perímetros rurais e urbanos dos municípios, (i.5) justo título ou posse de boa-fé das terras anteriores ao marco temporal de 5 de outubro de 1988; e (i.6) a passagem de linhas de transmissão de energia elétrica por terras indígenas (sempre que nas análises sejam observadas desproporcionalidades nos custos econômicos, financeiros e socioambientais das alternativas técnicas e locacionais)*".

As ações ADI 7582, ADI 7583, ADI 7586 e ADC 87 foram reunidas à ADO 86 em decisão monocrática do Exmo. Ministro Gilmar Mendes em 22 de abril de 2024. Não há, porém, explicação lógica para que a ADO 86 tenha sido reunida às demais ações citadas, vez que não há coincidência parcial ou total de seu objeto com os das demais ações de controle de constitucionalidade em tramitação. A própria inicial desta ADO consigna que "**diante do seu caráter de lei ordinária, a Lei nº 14.701/2023 não veio a dispor sobre o que configura 'relevante interesse público da União' para os fins do**

art. 231, § 6ª, da CRFB/1988, dada a exigência constitucional do caráter de lei complementar para essa finalidade".

No dia 05 de agosto de 2024, após o encerramento da primeira reunião da Comissão Especial de Conciliação, a Advocacia Geral da União manifestou-se nos autos, pugnando pela improcedência dos pedidos formulados nas exordiais da ADC 87 e da ADO 86.

Os fundamentos jurídicos das petições da União vão ao encontro das manifestações desta Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. No tocante ao pedido de declaração de constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023, a União pugna pela inépcia da inicial pela não apresentação de argumentos novos do Poder Legislativo ao editar legislação infraconstitucional que colide frontalmente com a tese fixada pelo STF no Tema 1031. Outro argumento dos partidos políticos requerentes refutado pela União é a suposta mudança abrupta de jurisprudência deste Tribunal acerca da tese do marco temporal, senão vejamos:

> 105. Com efeito, consoante elucidado nas informações presidenciais, "as decisões do STF aqui contrastadas não estão no mesmo patamar. A uma, porque a decisão proferida na PET 3.388-RR nunca veio a constituir um precedente judicial vinculativo 'strictu sensu'. A duas,do ponto de vista processual, o precedente propriamente dito somente veio a ser fixado expressamente pelo STF no julgamento do RE 1.017365, em grau de repercussão geral, ocasião em que se analisou com profundidade o alcance do direito dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam" (fl. 37 do documento eletrônico nº 211).
> 106. Portanto, **essa Suprema Corte, ao reconhecer a tradicionalidade da posse dos povos indígenas no Recurso Extraordinário nº 1.017.365, não chegou a implementar uma revisão da sua jurisprudência**. (Grifos nossos).

A despeito do comando constitucional, vocacionado ao interesse coletivo e público, a pretensão do autor da ADO 86 não é outra senão a ampliação indevida do escopo do art. 231, §6º, da CF/88, para identificá-lo a interesses particulares. O que pode gerar impactos negativos aos povos indígenas e à toda a sociedade nacional, em razão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado:

> Como já dito linhas atrás, a demora do Congresso Nacional em apreciar os projetos de lei que buscam a regulamentação do §6º, do Art. 231, da CF, não impactam no exercício dos direitos fundamentais, pois, a expectativa regulatória advinda da determinação constitucional tem por intuito o atendimento de interesse público relevante capitaneado pela União, visando o bem comum. De plano, não há uma exigência legal para a satisfação de uma prestação fundamental decorrente da eventual lei complementar reguladora das situações em que a União poderia explorar recursos naturais em terras indígenas. Pelo contrário, uma eventual autorização de exploração de recursos naturais pode gerar impacto negativo ao gozo de direitos fundamentais, quer seja dos povos indígenas, como da proteção ao meio ambiente (Art. 225, CF), este último reconhecido como um direito fundamental intergeracional inclusive em precedentes do STF.

Neste contexto, a evidente inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 perdura, instaurando-se resolução consensual de litígio que tem gerado insegurança jurídica, violação dos direitos fundamentais dos povos indígenas e violência nos territórios.

2. A conciliação proposta: indefinição quanto a procedimento e objeto. Reunião dia 05.08.2024 evidenciou: alcance ilimitado, procedimento compulsório e por maioria. Participação indígena minoritária. Violações à autonomia da vontade e

tutela dos povos indígenas. Ameaças sobre recrudescimento da violência e aprovação da PEC nº 48/2023.

Não obstante as dúvidas que pairavam diante das decisões monocráticas do Ministro Gilmar Mendes sobre o objeto e o procedimento a ser adotado na Comissão Especial de Conciliação, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil se fez presente na reunião de 05.08.2024 e, aberta ao diálogo, apresentou as condições prévias necessárias a viabilizar sua participação no espaço, a saber:

1. A **apreciação imediata de medida liminar para suspender a Lei 14.701/2023**. A concessão da liminar é medida necessária para preservação dos direitos dos povos indígenas e deve ser prévia ao início dos trabalhos da Comissão Especial de Conciliação.

2. A **resolução dos incidentes processuais e recursos** deve ser feita antes de iniciados os trabalhos da Comissão Especial de Conciliação, em respeito ao princípio do devido processo legal.

3. Deve ser reconhecida a **inadequação da instauração de Comissão Especial de Conciliação** para tratar de ações que versam sobre a proteção de direitos de minorias, como são povos indígenas.

4. Deve ser reconhecida a **indisponibilidade dos direitos territoriais indígenas** e **preservação do decidido no RE 1.017.365/SC** como limites a qualquer deliberação da Comissão Especial de Conciliação.

5. **Não pode haver qualquer conciliação** nas ADIs 7582, 7583, 7586, ADC 87 e ADO 86 **sem a anuência e concordância expressa da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil - APIB**.

6. Deve ser reconhecida a **inadequação da reunião da ADO 86 às ADIs 7582, 7583, 7586 e ADC 87**, bem como sua submissão à Comissão de Conciliação.

7. Os trabalhos da Comissão Especial de Conciliação devem ser públicos: sessões, audiências e documentos devem ser totalmente públicos.

De antemão, foram entraves à participação indígena no espaço o impedimento inicial da entrada ao STF de Maurício Terena, Coordenador Jurídico da APIB, e de lideranças que se deslocaram de seus territórios para acompanhar a reunião.[7] Mesmo com a ligação da Secretaria da Presidência do Tribunal, a equipe de segurança da Corte não liberou imediatamente a passagem da delegação. Esta é a segunda vez que este tipo de situação ocorre[8]. No começo da audiência, o presidente do Tribunal, Ministro Luís Roberto Barroso, pediu inclusive desculpas pelo ocorrido[9].

A falta de tradução para línguas indígenas também foi asseverada por Judite Kari Guajajara, Assessora Jurídica da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), que solicitou proferir a fala em sua língua materna para que seus parentes, que não falam português, pudessem compreender o que estava sendo debatido e quais impactos aos direitos dos povos indígenas.

À luz do Código de Processo Civil (Art. 166) e da Lei de Mediação (Art. 2º, inciso V, §2º da Lei nº 13.140/15), a **autonomia da vontade é princípio que rege todo o processo de conciliação**, abrangendo o direito das partes de participar da definição de regras procedimentais e de decidir sobre sua participação no espaço:

> **Código de Processo Civil**
>
> Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da

[7] Conferir em: <https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2024/08/6913773-indigenas-sao-barrados-no-supremo-e-barroso-pede-desculpas.html>. Acesso em: 08 ago. 2024.
[8] Outro ocorrido neste sentido, pode ser conferido em: <https://jornaldebrasilia.com.br/noticias/politica-e-poder/indigenas-sao-barrados-no-stf-e-relatam-racismo-corte-reconhece-erro-de-procedimento-pontual/>. Acesso em: 11 ago. 2024.
[9] Conferir em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/marco-temporal-indigenas-sao-barrados-no-stf-e-barroso-pede-desculpas/>. Acesso em: 11 ago. 2024.

confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. (…)

§ 4º A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

Lei da Mediação

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios: (...)
V – autonomia da vontade das partes; (...)
§ 2º – ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de mediação.

Depreende-se, portanto, que a **parte tem o direito de sequer participar da conciliação e que não poderá ser prejudicada caso opte pela não participação no espaço**, o que vai ao encontro do princípio da voluntariedade que rege a processualística da mediação e da conciliação. Sabe-se que a adaptação de métodos conciliatórios de resolução de conflitos em âmbito de controle de constitucionalidade tem se afastado das disposições da lei, criada e pensada para conflitos de natureza interpessoal. Entretanto, não se pode cogitar que o ordenamento jurídico acolha a ideia de uma conciliação compulsória.

Não se pode cogitar que a Comissão Especial de Conciliação prescindisse da autonomia da vontade dos povos indígenas. De modo que, em não havendo interesse dos povos indígenas em firmar acordo, deveria o Egrégio Supremo Tribunal Federal interromper a conciliação – como fez em outras oportunidades - proceder ao julgamento regular da ADC 87 e das ADIs 7582, 7583 e 7586 em Plenário, sem pretender homologação de acordo ilegítimo, já que realizado sem participação e anuência dos maiores interessados - os povos indígenas.

Na contramão do que dispõe o Código de Processo Civil e a Lei da Mediação, os Juízes Instrutor e Auxiliar informaram a esta Articulação que, na ausência dos indígenas, haveria o prosseguimento dos trabalhos, com a **substituição da anuência dos participantes indígenas pela dos órgãos indigenistas federais** - o Ministério dos Povos Indígenas e a Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

O dito foi prontamente refutado pelas lideranças indígenas e os representantes destes órgãos. Alberto Terena, Coordenador da APIB pelo Conselho do Povo Terena, afirmou que a Constituição de 1988 rompeu com o paradigma da tutela e que os povos indígenas falam por si próprios. No mesmo sentido, o Secretário-Executivo do Ministério dos Povos Indígenas, Luiz Eloy Amado Terena retomou a necessidade de um diálogo intercultural entre o Estado brasileiro e as organizações sociais dos povos indígenas, nos termos do Art. 232 da CRFB/1988. E pontuou que este Supremo Tribunal Federal, em decisão paradigmática do Ministro Presidente Luís Roberto Barroso, na ADPF 709, reconheceu a Articulação dos Povos Indígenas como entidade representativa dos povos indígenas e legítima a veicular, ela mesma, seus interesses, do que decorre a capacidade postulatória própria para a defesa de direitos dos povos indígenas no STF.

Se há que se falar em um marco temporal, o dia 5 de outubro de 1988 deve ser apenas o marco do rompimento definitivo da tutela dos povos indígenas pelo Estado brasileiro. Pois, antes disso, os indígenas estavam sob a tutela da União e não podiam ingressar com ações na justiça. Muitas comunidades eram - e ainda são - de recente contato e destas não se pode exigir a contestação da remoção forçada sofrida nos moldes do direito dos brancos, isto é, da comprovação de renitente esbulho na forma exigida pela Lei nº 14.701/2023.

Além disso, as regras e a composição da Comissão Especial são de todo desfavoráveis à participação do movimento indígena nacional. Os Juízes do Gabinete do Ministro Gilmar Mendes informaram, na primeira reunião realizada, que **caso não haja consenso entre as partes, as decisões serão submetidas ao voto majoritário**.

Ocorre que **dos 24 (vinte e quatro) assentos titulares, apenas 06 (seis) são ocupados por representação legítima dos povos indígenas**.

A representação do Congresso Nacional, por sua vez, é hegemonizada pela Bancada Ruralista, de modo que apenas um dos parlamentares indicados - o Senador Jacques Wagner - votou de forma contrária ao PL nº 2.903/2023.

Além de parlamentares que integram a Frente Parlamentar da Agropecuária, a Comissão conta com representantes de estados e municípios e partidos políticos interessados diretamente na declaração de constitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 e na regulamentação do relevante interesse público da União em Terras Indígenas (Art. 231, §6º, CRFB/1988), contendo maioria de favoráveis à tese do marco temporal e à flexibilização do usufruto exclusivo dos povos indígenas sobre suas terras tradicionais.

Em sua exposição inicial, o Ministro Relator Gilmar Mendes explicou, ainda, que, havendo acordo, este será lavrado em ata e encaminhado ao Plenário da Corte para homologação. No caso de não ocorrer acordo ou de ser necessária a redesignação de nova audiência, caberá à Comissão deliberar sobre o encaminhamento.

Mantido o voto por maioria nos temas de divergência, o que se verificará é o **flagrante comprometimento da função contramajoritária do Supremo Tribunal**

Federal, cedendo espaço para deliberações majoritárias sobre direitos de minorias. Uma afronta à própria noção de constitucionalismo.

Em Opinião Legal juntada aos autos pela APIB, o jurista especialista em processo constitucional, Prof. Dr. Miguel Gualano de Godoy, concluiu que a utilização de métodos autocompositivos no controle abstrato de constitucionalidade transmuta o STF de guardião da Constituição em lócus do "terceiro turno da política":

> A posição ora posta nesta breve Opinião Legal pela impossibilidade do uso de métodos para obtenção da solução consensual (autocomposição) no controle abstrato de constitucionalidade, em que não há partes, não há litígio e o único interesse diz respeito à aferição de constitucionalidade da lei ou ato normativo, **evita que o Supremo Tribunal Federal se transforme no terceiro turno da política, se transmute num espaço de negociações, em que poucos agentes discutem e transacionam a constitucionalidade de normas, diminuindo o papel do Supremo Tribunal Federal como guardião da Constituição**, mitigando sua função como Corte de precedentes e realçando personalismos individuais e individualistas em detrimento daquele que deveria ser o maior e mais forte órgão do STF – o Plenário do Supremo Tribunal Federal. (Grifos nossos).

Os Juízes Conciliadores também informaram que, na vigência do processo de conciliação, não haverá o prosseguimento da tramitação da PEC nº 48/2023 no Senado Federal em razão de acordo estabelecido entre os três poderes. Mas, no insucesso da conciliação, a PEC tramitaria. E, para comprovar, veicularam áudio do Presidente do Congresso Nacional, Senador Rodrigo Pacheco.

A suspensão da tramitação de PEC tendente a abolir cláusula pétrea sobre direitos fundamentais indígenas foi apresentada como uma benesse aos povos indígenas, caso presentes na mesa de conciliação até seu encerramento. Caso contrário, a PEC tramitaria. Uma ameaça, uma coerção portanto.

Assim, as lideranças indígenas foram indagadas se teriam representação parlamentar suficiente no Congresso Nacional para conter a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 48/2023, que sequer deveria tramitar em razão de vício de inconstitucionalidade material congênito.

É inaceitável que os povos indígenas, minorias após anos de extermínio promovido pelo Estado brasileiro, sejam submetidos a uma conciliação em condições desfavoráveis, sob ameaça de retrocessos ainda maiores.

Inaceitável também é creditar à eventual saída da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil da conciliação a responsabilidade pela espiral de conflitos em seus territórios originários, tal como sugerido pelos juízes designados para a condução da audiência de conciliação.

No que tange ao objeto da conciliação, inobservou-se o *caput* do Art. 231, que, ao reconhecer os direitos originários dos povos indígenas às terras que tradicionalmente ocupam, prevê o dever da União de demarcar, proteger e respeitar seus bens e, no §4º do mesmo dispositivo, grifou de forma inconteste os **direitos territoriais dos povos indígenas enquanto inalienáveis, indisponíveis e imprescritíveis**.

Os Juízes Auxiliar e Instrutor confirmaram esse entendimento constante das decisões do Exmo. Ministro Gilmar Mendes, à medida que afirmaram que, nos termos do *caput*, do Art. 3º, da Lei nº 13.140/2015 os direitos fundamentais dos povos indígenas poderiam ser qualificados como "direitos indisponíveis que admitam transação":

> Art. 3º Pode ser objeto de mediação o conflito que verse sobre direitos disponíveis ou sobre direitos indisponíveis que admitam transação.

Na lição do processualista civil Fredie Didier Junior, enquadram-se nesta categoria os direitos patrimoniais privados, como em ações de pensão alimentícia, bem como demandas pecuniárias que envolvam entes públicos - sendo admitida a possibilidade de celebração de acordo em caso de parcelamento envolvendo dívida fiscal[10].

No caso em tela, tem-se que a posse tradicional indígena é distinta da posse civil, de modo que não constitui patrimônio privado e está intrinsecamente relacionada à identidade e à própria existência dos povos indígenas brasileiros.

Pelo exposto, **os direitos fundamentais indígenas são indisponíveis e não admitem transação**. Destarte, não há o que se falar sobre conciliação que verse sobre tais direitos, restando prejudicada qualquer iniciativa neste sentido.

É de se dizer, ainda, que a estatura constitucional dos direitos territoriais dos povos indígenas não é passível de ser submetida ao mesmo rito de conciliação adotado anteriormente pela Suprema Corte em casos de conflitos interfederativos, como em temática política tributária ou tabelamento de frete.

Nesta, retomamos as lições dos professores Daniel Sarmento e Ademar Borges em parecer juntado aos autos:

> São inadmissíveis a negociação, a conciliação e a autocomposição em temas envolvendo direitos fundamentais de grupos sociais minoritários e vulnerabilizados, como os povos indígenas. No caso

[10] DIDIER JR., Fredie. Curso de Direito Processual Civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento (vol. 1). 17ª ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2015, p. 273-280.

> dos direitos territoriais dos povos indígenas, a Constituição não poderia ter sido mais clara ao afirmar que tais direitos são indisponíveis (art. 231, § 4º). Não faz sentido vedar a disposição do direito em cada caso individual, mas aceitá-la na própria conformação abstrata do direito fundamental.
>
> O caso em discussão não se confunde com outros na jurisdição constitucional brasileira em que houve conciliação no STF, que tratavam de conflitos interfederativos em matéria tributária, não envolvendo minorias estigmatizadas. Tampouco se aproxima do contexto dos processos estruturais – em que também pode existir algum espaço para conciliação –, os quais abrangem reformas profundas em políticas públicas e instituições, com a elaboração de planos complexos de ação. Nos processos ora em debate – ADC 86, ADIs 7582, 7583 e 7586 e ADO 87 –, o que existe são típicas ações de controle de constitucionalidade, com a singularidade de envolverem direitos básicos de uma minoria estigmatizada.
>
> Não bastasse, o modelo de conciliação e autocomposição previsto na decisão questionada não confere o necessário protagonismo aos próprios povos indígenas e a seus representantes em relação aos seus próprios direitos. Ele possibilita que instituições oficiais, do "mundo dos brancos", negociem e transijam com direitos dos povos indígenas, o que também é absolutamente incompatível com a Constituição de 1988 e com a Convenção 169 da OIT.

Os juristas retomam também que consta da ementa do RE nº 1.017.365/SC o reconhecimento da inconstitucionalidade do marco temporal e a proposição de conciliação com interesses outros em questão, notadamente interesses patrimoniais dos não indígenas:

> Tratou-se, portanto, de uma solução judicial compromissória, que também buscou proteger os interesses dos não indígenas, detentores de justo título ou de posse de boa-fé em território tradicional em que

> não esteja caracterizado o marco temporal ou o renitente esbulho. A solução já impõe significativos ônus para a proteção dos direitos dos indígenas.
>
> Afinal, ela dificulta e retarda as demarcações nos casos em que não esteja configurado o marco temporal ou o renitente esbulho, na medida que as torna dependentes do prévio pagamento de indenizações do valor da terra nua pela União, em cenário de escassez de recursos, e em que, infelizmente, a proteção dos direitos indígenas não costuma ser prioridade governamental.

Ora, o próprio **Ministro Gilmar Mendes já exarou entendimento anterior a favor da inviabilidade constitucional de acordos sobre direitos indisponíveis dos povos indígenas**[11]. O Ministro, nesta oportunidade, fundamentou que restrições legais e obstáculos práticos podem inviabilizar o acordo, bem como que direitos indisponíveis não podem ser solucionados por meio de um consenso que envolva renúncia ou limitação ao seu exercício.

O Ministro Edson Fachin, no bojo da ACO 1.100, que versa sobre a demarcação da Terra Indígena Ibirama Laklaño, do povo Xokleng, no Alto Vale do Itajaí (SC), afirmou que, apesar da existência de temas relacionados a direitos indisponíveis, é possível identificar que algumas questões de natureza disponível, e portanto passíveis de conciliação parcial, surgem nesse processo. Na referida Ação Cível Originária, o Ministro reconhece a possibilidade de conciliação em relação a questões como reassentamentos de não indígenas, indenizações e gestão compartilhada de parques e unidades de conservação, mas grifa como inadmissíveis negociações sobre limites

[11] Gilmar Mendes foge da regra e submete direitos indígenas à negociação. *Cimi*. Disponível em: <https://cimi.org.br/2024/08/gilmar-mendes-foge-da-regra-e-submete-direitos-indigenas-a-negociacao/>. Acesso em: 08 ago. 2024.

territoriais de terras indígenas, sistemas culturais e os conceitos basilares do Artigo 231 da Constituição.

Tal entendimento, conforme nos rememora o Conselho Indigenista Missionário,[12] encontra-se em precedentes do STF, inclusive do próprio **Ministro Relator Gilmar Mendes, que decidiu a favor da inviabilidade constitucional de acordos que envolvem os direitos indisponíveis dos povos indígenas**. De acordo com o ministro, é preciso admitir que um acordo nem sempre será possível devido a restrições legais ou a obstáculos práticos. Em geral, direitos indisponíveis não podem ser solucionados por meio de um consenso que envolva renúncia ou limitação ao seu exercício.

Não obstante haver jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a indisponibilidade dos direitos indígenas, o Ministro Relator e os Juízes Auxiliar e Instrutor negaram pedido da APIB para excluir direitos fundamentais dos povos indígenas da mesa de conciliação e limitar o procedimento em torno de direitos patrimoniais dos não indígenas.

Tampouco a ata da reunião de 05.08.2024 reflete os debates realizados. Isso porque não consta da relatoria menção aos pedidos formulados pela APIB de delimitação de procedimento e objeto da conciliação, para que houvesse condições de participação no espaço. Esta dispõe tão somente sobre o calendário de reuniões agendado à revelia do pedido desta organização indígena para que procedesse a consulta às suas organizações regionais sobre a permanência indígena no espaço e a viabilidade da presença das lideranças.

[12] Gilmar Mendes foge da regra e submete direitos indígenas à negociação. *Cimi*. Disponível em: <https://cimi.org.br/2024/08/gilmar-mendes-foge-da-regra-e-submete-direitos-indigenas-a-negociacao/>. Acesso em: 08 ago. 2024.

A ausência de tradução para o acompanhamento das discussões pelos povos indígenas, a disponibilização de relatoria que não é fidedigna aos debates realizados e a não transmissão da audiência pela TV Justiça afrontam as regras de publicidade e transparência às quais o Supremo Tribunal Federal deve observar em todo o rito do processo de controle de constitucionalidade, regido pela Lei nº 9.868/99 e Lei nº 9.882/99.

3. Saneamento processual prévio aos trabalhos da Comissão Especial de Conciliação. Reiteradas petições endereçadas pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil sem resposta afrontam o princípio do devido processo legal.

O Supremo Tribunal Federal resta, ainda, silente sobre os incidentes processuais e recursos movidos pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil e o povo Xokleng, no bojo das ações diretas de inconstitucionalidade que impugnam a Lei nº 14.701/2023, no recurso extraordinário paradigma do Tema 1.031 e na ação cível originária acerca da disputa possessória sobre a Terra Indígena Ibirama-Laklãnõ do povo Xokleng.

Primeiramente, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil arguiu a incompetência deste MM. Juízo e a competência por prevenção do Ministro Edson Fachin para a relatoria das ações de controle concentrado que versam sobre a Lei 14.701/2023, dado que ele é relator do RE 1.017.365/SC, no âmbito do qual foi declarada a inconstitucionalidade da tese do marco temporal, ainda em tramitação, com apreciação pendente dos embargos de declaração opostos contra o Acórdão do julgamento, que foi publicado no Diário de Justiça Eletrônico apenas em 15 de

fevereiro de 2024. A decisão sobre a prevenção do juízo deve preceder a instauração da Comissão Especial de Conciliação, tendo o condão de suspendê-la, nos termos do artigo 340, §§ 3º e 4º do Código de Processo Civil:

> Art. 340. Havendo alegação de incompetência relativa ou absoluta, a contestação poderá ser protocolada no foro de domicílio do réu, fato que será imediatamente comunicado ao juiz da causa, preferencialmente por meio eletrônico. [...]
>
> **§ 3º Alegada a incompetência nos termos do caput , será suspensa a realização da audiência de conciliação ou de mediação, se tiver sido designada.**
>
> § 4º Definida a competência, o juízo competente designará nova data para a audiência de conciliação ou de mediação.

Conforme é possível extrair do diploma legal supramencionado - o caso em tela encontra-se em desarranjo com o mando do código de processo civil, pois a PET 12.709 ainda se encontra pendente de apreciação.

Além disso, o Povo Laklãnõ Xokleng ajuizou dois pedidos incidentais de declaração de inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2023, pela via difusa, no âmbito do RE 1.017.365 (Tema 1031) e da ACO 1.100, tendo em vista que a implementação do marco temporal associada ao renitente esbulho e ao impedimento de reestudo e redimensionamento de terras indígenas já demarcadas afeta diretamente o caso paradigma da repercussão geral. A instauração de uma Comissão Especial de Conciliação, por outro juízo, na pendência dessas decisões, dá margem ao proferimento de decisões conflitantes não apenas sobre o mesmo tema, mas também sobre o mesmo objeto, qual seja a Lei 14.701/2023, reforçando a necessidade de avaliação da competência do juízo.

Também está pendente a apreciação, pelo plenário, do referendo da decisão cautelar monocrática proferida pelo Exmo. Ministro Gilmar Mendes, que instaurou a Comissão Especial de Conciliação. O referendo foi pautado em sessão virtual do dia 3 de maio de 2024 e houve pedido de destaque por parte do Exmo. Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal Luís Roberto Barroso. Até o momento, o processo não foi incluído na pauta do plenário presencial. É bastante óbvia a necessidade de referendo pelo plenário antes de instalada a Comissão Especial, afinal, caso revista pela maioria da corte, sua realização será ilegítima.

Estão pendentes, ainda, os embargos opostos em face da primeira decisão monocrática do Ministro Gilmar Mendes, a fim de que fosse (i) esclarecida dúvida sobre a reunião da ADO 86 aos outros feitos alcançados pela decisão conjunta, uma vez que o seu objeto não é a Lei 14.701/2023; (ii) resolvida a contradição decorrente da afirmação de que a Lei 14.701/2023 está em desconformidade com julgamento do Supremo Tribunal Federal no RE 1.017.365/SC, sob o rito da repercussão geral, sem que houvesse a suspensão da eficácia da lei ou dos dispositivos expressamente referidos; (iii) sanada omissão sobre a pequena presença indígena no espaço de autocomposição instaurado. São todas decisões que impactam o escopo e o propósito da Comissão Especial de Conciliação.

Mesmo sem que houvesse resposta aos embargos de declaração e sem que o Pleno tenha referendado a decisão monocrática, o Ministro Gilmar Mendes proferiu nova decisão dando andamento ao processo conciliatório, instaurando uma Comissão Especial e marcando a primeira audiência para 5 de agosto de 2024. A decisão foi agravada, mas até o presente momento não houve deliberação do Ministro ou em Plenário sobre o recurso.

Tampouco houve qualquer pronunciamento do Douto Juízo nos autos de tramitação conjunta da ADC 87, ADIs 7582, 7583, 7586 e ADO 86 sobre a petição juntada aos autos pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil por ocasião da primeira reunião da Comissão Especial de Conciliação.

Muito se falou, na reunião do dia 05 de agosto, que os povos indígenas deveriam estar abertos ao diálogo e à autocomposição, no entanto, os esforços jurídicos e políticos dos povos indígenas têm sido solenemente ignorados. A regra no espaço da audiência da Comissão Especial foi a interrupção constante das falas das lideranças indígenas e, nos autos, a não apreciação dos vários incidentes processuais e recursos propostos por seu corpo técnico, o que viola o direito fundamental dos povos indígenas ao devido processo legal.

4. Na ausência de suspensão da Lei nº 14.701/2023, cresce de forma vertiginosa a violência contra a vida dos povos indígenas.

Conforme asseverado pela APIB na exordial da ADI 7582, além de institucionalizar a tese inconstitucional do marco temporal, a Lei nº 14.701/2023 é eivada de outras inconstitucionalidades explícitas à medida que:

> **i)** impõe formas de comprovação de expulsões forçadas unicamente por meio de conflito de fato que tenha perdurado até 5/10/1988 ou por ação possessória judicializada à data da promulgação da CRFB;
>
> **ii)** veda a revisão do procedimento de demarcação de Terras Indígenas em toda e qualquer hipótese, mesmo em caso de erro;
>
> **iii)** reaviva paradigmas ditatoriais, retrógrados e de cunho racista, como o assimilacionismo, integracionismo e o regime tutelar, que

foram extirpados do ordenamento jurídico brasileiro com a nova ordem constitucional de 1988;

iv) suprime, deliberadamente, o direito de consulta das comunidades indígenas, previsto na Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT);

vi) cria óbices ao processo de demarcação, em afronta ao princípio da eficiência e com o intuito de impedir a sua finalização, entre outros graves retrocessos.

Não à toa o movimento indígena nacional a nomeou como Lei do Genocídio Indígena, antecipando que, longe de promover a pacificação social no campo, a referida lei daria azo e legitimidade a invasões, grilagens de terras indígenas e mortes indígenas em todo o país.

Mesmo em 2023, ano de aprovação e promulgação da Lei 14.701 e no qual houve baixo registro de demarcação de terras indígenas, o Relatório do Conselho Indigenista Missionário - CIMI[13] identificou que a violência contra os povos indígenas atingiu índices recordes, com 208 assassinatos registrados no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), representando um aumento de 15,5% em relação a 2022 e pontuando como o segundo ano de maior violência letal da série histórica.

Nesse sentido, sucederam-se à promulgação da Lei nº 14.701/2023 conflitos em diversas regiões do país. Na região norte, houve a invasão de territórios alvo de processos de desintrusão, como o Território Indígena Apyterewa[14] e Uru-Eu-Wau-

[13] Conselho Indigenista Missionário. Relatório Violência contra os Povos Indígenas no Brasil. 2024. Disponível em: <<relatorio-violencia-povos-indigenas-2023-cimi.pdf>>. Acesso em: 23 jul.2024.
[14] "**Parakanã denunciam ataque de pistoleiros em terra indígena mais desmatada do país**". Repórter Brasil. Disponível em: https://reporterbrasil.org.br/2024/07/parakana-denunciam-ataque-pistoleiros-terra-indigena-apyterewa/. Acesso em julho de 2024.

Wau[15]. No nordeste, o número de atentados contra o povo Guajajara, do Maranhão, cresceu exponencialmente[16], bem como houve o aumento na violência contra os povos Pataxó e Pataxó-Hã-Hã-Hãe[17], a exemplo do ataque do movimento paramilitar "Invasão Zero" na Bahia, que vitimou a liderança Nega Pataxó Hã-hã-hãe, e os indígenas Tapeba, do Ceará, têm sido expostos a despejos coletivos de seus territórios. No centro-oeste, os embates entre indígenas e fazendeiros aumentaram de forma alarmante em Mato Grosso do Sul, sobretudo com o povo Guarani Kaiowá[18]. Já na região sul, o povo Avá Guarani, do Paraná, viu-se sob uma ofensiva violenta que força a sua saída do território[19], cenário semelhante ao enfrentado pelo povo Kaingang, do Rio Grande do Sul[20].

Às vésperas do início do processo de negociação no STF, no domingo (04.08.2024), ruralistas executaram um novo ataque a retomadas do povo Guarani Kaiowá em Douradina/MS, região que, há semanas, sofre com recorrentes episódios de violência. Ocasião em que os Guarani Kaiowá foram atacados por milícias armadas

---

[15] **"PF prende suspeitos de tentar matar servidor da Funai e indígenas Uru-Eu-Wau-Wau em RO".** G1. Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2024/07/18/operacao-da-pf-contra-suspeitos-de-tentar-matar-servidor-da-funai-e-indigenas-uru-eu-wau-wau-em-ro.ghtml. Acesso em julho de 2024.

[16] **"Em menos de um mês, quatro indígenas Guajajara são vítimas da escalada de violência nos territórios. Além dos indígenas, um não indígena, motorista da Sesai, foi assassinado dentro da TI Araribóia; das cinco vítimas, apenas duas sobreviveram".** Conselho Indigenista Missionário. Disponível em: https://cimi.org.br/2023/02/em-menos-de-um-mes-quatro-guajajara-sao-vitimas-nos-territorios/. Acesso em julho de 2024.

[17] **"Liderança Pataxó Hã-Hã-Hãe é morta por fazendeiros às vistas da PM da Bahia em reintegração ilegal".** Conselho Indigenista Missionário. Disponível em: https://cimi.org.br/2024/01/lideranca-pataxo-ha-ha-hae-e-morta-por-fazendeiros-as-vistas-da-pm-da-bahia-em-reintegracao-ilegal/, Acesso em julho de 2024.

[18] **"Novos ataques de fazendeiros atingem comunidades indígenas em três estados".** Conselho Indigenista Missionário. Disponível em: https://cimi.org.br/2024/07/novas-ataques-fazendeiros-tres-estados/. Acesso em julho de 2024.

[19] Ibidem.

[20] Ibidem.

munidas de caminhonetes, tratores e armas, que causaram incêndios criminosos contra barracos, pertences e símbolos sagrados da cosmologia Guarani Kaiowá[21], com o registro de 10 (dez) indígenas feridos.

A atuação da União e da Força Nacional de Segurança, sob a vigência da Lei nº 14.701/2023, tem sido a de se omitir de seu dever constitucional de demarcar e proteger as terras indígenas. O que ocorreu em Douradina contra os Guarani Kaiowá repete o massacre contra os Pataxó Hã Hã Hãe na Bahia: em que resta aos povos indígenas lançarem mão de retomadas de seus territórios tradicionais diante da paralisação dos processos demarcatórios e a Força Nacional de Segurança, ainda que presente nos locais dos conflitos, não age para conter os atentados contra os indígenas.

À revelia do texto constitucional e do decidido por esta Colenda Corte no Tema 1.031, o Estado Democrático de Direito é substituído *in loco* pela lei do mais forte, privilegiando a atuação de grupos poderosos, que detêm aparato paramilitar e invadem terras indígenas em benefício de interesses econômicos próprios.

Em publicação recente sobre os interesses de senadores autores da PEC nº 48/2023 nas Terras Indígenas[22], esta Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, em parceria com o De Olho nos Ruralistas, aduziu que

> "para os ruralistas, é preciso arrancar os povos de suas terras, abrindo espaço para contestar a posse e o direito sobre o território. Enquanto a morosidade do trâmite jurídico cria a aparência do teatro democrático, o capital avança sobre a madeira, as terras e os minerais que estão guardados sob nossas florestas, como o ouro, prata, cobre (MG, PA,

[21] Com base em fake news, ruralistas executam novo ataque na noite deste domingo (4) às retomadas Guarani e Kaiowá de Douradina. *Cimi*. Disponível em: <https://cimi.org.br/2024/08/fake-news-ruralistas-executam-ataque-noite-domigo-4/>. Acesso em: 08 ago. 2024.
[22] Articulação dos Povos Indígenas do Brasil. Saiba quem são os Senadores da Morte. Disponível em: <<Saiba quem são os Senadores Da Morte | APIB (apiboficial.org)>> Acesso em 23.08.2024.

> GO, MT); lítio, nióbio e silício (MG e RJ); estanho (RO e BA); além dos combustíveis fósseis como gás e petróleo".

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos se posicionou publicamente, afirmando que a violência perpetrada contra os Guarani Kaiowá foi **"em parte causada pelas restrições temporais geradas pela Lei 14.701/2023, o que afeta a reivindicação e a titulação das terras indígenas, mesmo após o Supremo Tribunal Federal tê-la declarado inconstitucional em 2023**".[23]

O contexto de violação de direitos fundamentais dos povos indígenas no Mato Grosso do Sul, no entanto, não arrefeceu. Foi convocado para o dia 16 de agosto de 2024, por fazendeiros locais um "tratoraço" em Douradina, para pressionar o Poder Público a promover a remoção forçada dos povos indígenas de seus territórios tradicionais. Em que pese o *card* veiculado nas redes sociais, repute o caráter pacífico da manifestação, o discurso e os símbolos mobilizados guardam relação direta com os episódios de agressões anteriores contra os povos indígenas.

Por fim, cumpre reiterar alguns argumentos, já exaustivamente apresentados em outras oportunidades, a respeito de como a Lei 14.701/2023, juntamente com o ressurgimento da tese do Marco Temporal, representa um grave desvio dos compromissos do Brasil com as normas internacionais de direitos humanos. Esses desenvolvimentos estão em contradição direta com a jurisprudência estabelecida pela

[23] Conferir em: <https://x.com/CIDH/status/1821932014997574133>. Acesso em: 13 ago. 2024.

Corte Interamericana de Direitos Humanos[24] e pelos mecanismos de direitos humanos das Nações Unidas[25], minando, assim, o ideal de um constitucionalismo

[24] No Caso do Povo Indígena Xukuru, em que o próprio Estado brasileiro figurou como réu, a Corte Interamericana reiterou seu posicionamento de outros casos relacionados a comunidades indígenas, estabelecendo que a ausência de posse decorrente de saída involuntária não pode ser considerada como um obstáculo ao reconhecimento do direito de propriedade coletiva (CTIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Xucuru e seus membros vs. Brasil. Sentença de 05 de Fevereiro de 2018, p. 30, par. 117) Já no Caso Comunidade Indígena Sawhoyamaxa Vs. Paraguai, a Corte concluiu que o direito de recuperação de terras indígenas permanece indefinidamente no tempo, não sendo possível eventual limitação temporal, tendo em vista que a base espiritual e material da identidade dos povos indígenas é sustentada principalmente por sua relação única com suas terras tradicionais, e que, enquanto tal relação durar, o direito à reivindicação do território permanece vigente (CTIDH – Inter-American Court of Human Rights. Sawhoyamaxa Indigenous Community Case vs. Paraguay. Judgment of March 29, 2006, p. 72-73, para. 131-132). Desta forma, resta evidente a inconvencionalidade de eventual adoção de teses como a do marco temporal pelos Estados americanos.

[25] Quatro órgãos de tratados das Nações Unidas já recomendaram inequivocamente que o Estado brasileiro rejeitasse e interrompesse a aplicação e a institucionalização da tese do Marco Temporal e continuasse o processo de demarcação de seus territórios tradicionais. Esses organismos incluem o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD/C/BRA/CO/18-20. 19 December 2022. Concluding observations on the combined eighteenth to twentieth periodic reports of Brazil), Comitê de Direitos Humanos (CCPR/C/BRA/CO/3. 6 September 2023. Concluding observations on the third periodic report of Brazil.), Comitê dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais e, mais recentemente (E/C.12/BRA/CO/3. 15 November 2023. Concluding observations on the third periodic report of Brazil.) e Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as mulheres. (CEDAW/C/BRA/CO/8-9. 3 June 2024.Concluding observations on the combined eighth and ninth periodic reports of Brazil.). O Estado brasileiro inclusive aceitou uma recomendação de rejeição da tese feita pela Noruega, em novembro de 2022, durante o 4º Ciclo da Revisão Periódica Universal da ONU (Disponível em: <https://cimi.org.br/2023/08/alerta-congresso-nacional-viola-recomendacao-da-rpu-sobre-o-marco-temporal/>. Acesso em: 22 ago. 2024.). Especificamente sobre a atual retomada do debate em torno da tese no Brasil, expressaram suas preocupações o chefe da ONU Direitos Humanos para a América do Sul, Jan Jarab, e os seguintes relatores especiais: sobre os direitos dos Povos Indígenas (<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/07/brazil-must-protect-indigenous-peoples-lands-territories-and-resources-says>), sobre a situação de Defensores e Defensoras de Direitos Humanos (<https://x.com/marylawlorhrds/status/1811410966149517353?s=48&t=F4RjTea0IO2JUQKuMwpj8Q>) e sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância relacionada (<https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/racism/sr/statements/20240816-eom-stm-brazil-sr-racism.pdf>).

Por fim, é digno de nota que o chefe da ONU Direitos Humanos na América do Sul, Jan Jarab, também se pronunciou publicamente sobre o conflito, recomendando que a adoção de medidas enérgicas do Estado brasileiro para conter a violência e assegurar os direitos territoriais dos povos indígenas:

> "[...] deve impulsionar ações de prevenção de novos conflitos e atos de violência contra populações indígenas, garantindo a conclusão dos processos de demarcação e desintrusão das terras bem como a implementação de medidas estruturais contra a discriminação e violência que sofrem os Povos Indígenas no país.
>
> No marco dos 75 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, como ONU Direitos Humanos, **lembramos que os direitos humanos dos povos indígenas não são negociáveis.** Por isso, mais uma vez, reiteramos que a tese jurídica do 'marco temporal' – que estabelece limitações para o reconhecimento e demarcação de terras indígenas – é contrária aos padrões internacionais de direitos humanos e, portanto, não deve ser implementada pelas autoridades no Brasil."[26] (*grifos nossos*)

Assim, resta mais que comprovado o dano irreparável aos direitos fundamentais indígenas, a fim de ensejar a apreciação da medida liminar pendente, nos termos requeridos nas ADIs 7582, 7583 e 7586, para suspender os: art. 4º, caput, I, II, III e IV e §§ 1º, 2º, 3º, 4º e 7º; art. 6º; art. 9º, caput e §§ 1º e 2º; art. 10; art. 11, caput e parágrafo único; art. 13; art. 14; art. 15; art. 18, caput e § 1º; art. 20, caput e parágrafo único; art. 21; art. 22; art. 23, caput e §§1º e 2º; art. 24, § 3º; art. 25; art. 26, caput, § 1º e

[26] Brasil: sobre ataque a comunidade indígena no MS. Comentário de Jan Jarab, chefe da ONU Direitos Humanos na América do Sul. Disponível em: <https://acnudh.org/pt-br/brasil-sobre-ataque-a-comunidade-indigena-no-ms/>. Acesso em 09 ago. 2024.

§ 2º, I, II, III e IV da Lei 14.701/2023; art. 27, caput e parágrafo único; art. 31 e redação dada ao inciso IX do art. 2º da Lei 4.132/1963; e art. 32 e redação dada ao inciso IX do art. 2° da Lei 6.001/1973.

E, nesse contexto, resta indagar: **qual deveria ser o papel adotado pela Corte Constitucional brasileira diante dos clamores dos povos indígenas, do Sistema Interamericano e do Sistema ONU de Direitos Humanos**? Deveria ser o de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2023, confirmando o já decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.031, primando pela higidez constitucional, ou instaurar um processo de conciliação que adia a decisão e, portanto, perpetua as violações sistemáticas de direitos dos povos indígenas?

Pelo contexto fático exposto, não restam dúvidas de que, **ao invés de pacificação social, a decisão tomada nos autos em epígrafe aprofundou a insegurança jurídica sobre a questão, dando ares de legitimidade a uma tese recente - e veementemente - declarada inconstitucional por este Tribunal.**

5. A vigência da Lei nº 14.701/2023 atenta, ainda, contra o direito ao meio ambiente equilibrado de toda a sociedade brasileira, nos termos do Art. 225 da Constituição Federal.

Sob a vigência da Lei nº 14.701/2023, ainda, os biomas brasileiros estão em chamas. A prestação de serviços ambientais pelos povos indígenas e a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de toda a sociedade brasileira, nos termos do Art. 225 da Constituição.

A violação sistemática dos direitos dos povos indígenas acarreta consequências para a fruição do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado de toda a sociedade. Isso porque as terras indígenas são uma das últimas fronteiras contra as mudanças climáticas, pois os modos tradicionais de vida dos povos indígenas prestam serviços ambientais que contribuem para a regulação climática.

Conforme dispõe o *caput* do Art. 225, da CRFB/1988, a tutela do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é necessária para assegurar qualidade de vida e preservação da natureza para as presentes e futuras gerações.

Nesse sentido, leciona o doutrinador Ingo Sarlet[27] que a *dimensão ecológica do princípio da dignidade humana* implica reconhecer a interdependência entre os direitos humanos e o direito ambiental. Pois só há direito à vida e à saúde se há meio ambiente preservado, pois estes são indissociáveis da qualidade ambiental da água que bebemos, dos alimentos que ingerimos, do solo onde plantamos e do ar que respiramos. O que já foi reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça:

> A qualidade, o equilíbrio e a segurança ambiental, com base em tais considerações, passariam a figurar como elemento integrante do conteúdo normativo do princípio da dignidade da pessoa humana, sendo, portanto, fundamental para o desenvolvimento de todo o potencial humano num quadrante de completo bem-estar existencial, até mesmo no sentido do reconhecimento de um direito-garantia ao mínimo existencial ecológico, conforme já reconhecido na jurisprudência do STF e do STJ. Não por outra razão, resultou consagrado expressamente na Opinião Consultiva 23/2017 sobre "Meio Ambiente e Direitos Humanos" da Corte Interamericana de Direitos Humanos que "*varios derechos de rango fundamental requieren, como una precondición necesaria para su ejercicio, una calidad medioambiental mínima, y se ven afectados en forma profunda por la*

27 SARLET, I. W. Curso de direito ambiental. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

degradación de los recursos naturales", de modo que se tem como consequência disso "la interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos y la protección del medio ambiente".

Nesta senda, estudos científicos já demonstram de que formas a manutenção da Lei nº 14.701/2023 e da tese do Marco Temporal ameaçam o futuro socioeconômico e ambiental do país, podendo, dentre outros efeitos nefastos, reverter as baixas taxas de desmatamento das terras indígenas (20 vezes menores do que as registradas em áreas não protegidas)[28].

Em levantamento recente do MapBiomas[29], as Terras Indígenas foram mais uma vez reconhecidas como as áreas ambientalmente mais preservadas do Brasil. Entre os anos de 1985 e 2023, ao passo que as Terras Indígenas conservaram 99% das vegetações nativas, as áreas privadas em mesmo período responderam pela devastação de 28% destas.

Enquanto esta Suprema Corte se abstém de declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2023, os nossos biomas ardem em chamas. É o que relata a Articulação Agro é Fogo[30] sobre a ocorrência sistemática de incêndios criminosos na Amazônia Legal, no Cerrado e no Pantanal, que geram impactos à saúde humana, à fauna e à flora locais. E atingem de forma ainda mais danosa às comunidades

---

[28] PL 2903 e a tese do Marco Temporal: ameaças aos direitos indígenas e ao clima. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e Woodwell Climate Research Center. 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/pl-2903-e-a-tese-do-marco-temporal-ameacas-aos-direitos-indigenas-e-ao-clima/>. Acesso em: 04 dez. 2023.

[29] Em 2023, a perda de áreas naturais no Brasil atinge a marca de 33% do território. MapBiomas. 2024. Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/2024/08/21/em-2023-a-perda-de-areas-naturais-no-brasil-atinge-a-marca-historica-de-33-do-territorio/>>. Acesso em: 26 ago. 2024.

[30] Conferir em: << NOTA PÚBLICA - TERRITÓRIOS EM CHAMAS - Agro é Fogo (agroefogo.org.br)>> Acesso em 26 ago. 2024.

indígenas, quilombolas e camponesas, colocando em xeque sua segurança alimentar e seus modos de vida:

> Quando se destrói o Pantanal – a maior planície alagada do mundo, quando se destrói o Cerrado – o berço das águas e a savana mais biodiversa do mundo e quando se destrói a Amazônia – a maior floresta tropical do mundo, são as casas, os saberes milenares e ancestrais dos povos e comunidades tradicionais desse lugar que estão sendo destruídos!

As partículas de fumaça oriundas de fuligem, incêndios florestais, queima de biomassa, dentre outros, já atingiram as regiões Norte, Centro-Oeste, Sudeste e Sul do país[31]. E, quando em interação química com outros poluentes como os oriundos da queima de combustíveis fósseis, têm acarretado doenças respiratórias na população.

Os danos aos meio ambiente e à população são tamanhos, que a rota dos rios voadores da Amazônia - responsável pela circulação da umidade da floresta tropical para o Centro-Oeste, Sul e Sudeste -, têm sido a mesma de circulação dos gases tóxicos nos últimos meses[32].

Os povos indígenas, reconhecidamente guardiões dos biomas brasileiros, são duplamente afetados nesse cenário. Primeiramente, porque em caso de crise climática as populações indígenas e negras são as mais atingidas, e enfrentam a fome quando seus modos tradicionais de plantar e comer são atingidos por extremos climáticos. Segundo porque esta Corte não tem cumprido com seu papel de guardiã

[31] Fumaça de incêndios se espalha pelo Brasil e pode ser vista até do espaço. UOL Notícias. 2024. Disponível em: <<https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2024/08/21/fumaca-de-incendios-se-espalha-pelo-brasil-e-pode-ser-vista-ate-do-espaco.htm?cmpid=copiaecola>> Acesso em 26 de ago. 2024.

[32] Rios voadores da Amazônia viram corredores de fumaça tóxica. Amazônia Real. 2024. Disponível em: <<https://amazoniareal.com.br/fumaca-das-queimadas-na-amazonia/>> Acesso em 26 de ago. 2024.

da Constituição, de modo a reconhecer os serviços ambientais prestados pelos povos indígenas ao meio ambiente e, por conseguinte, à toda a sociedade brasileira.

Na contramão do Plenário do STF declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2024 e observar o comando constitucional dos Art. 231, 232 e 225 para demarcar as terras tradicionalmente ocupadas por povos indígenas, proteger seus modos de vida e assegurar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a presente e às futuras gerações, **o Ministro Gilmar Mendes determinou monocraticamente conciliação sobre direitos indisponíveis dos povos indígenas**.

As terras indígenas são uma das últimas fronteiras contra as mudanças climáticas, uma vez que os modos tradicionais de vida dos povos indígenas prestam serviços ambientais que contribuem para a regulação climática. Nesse sentido, estudos científicos já demonstram de que formas a manutenção da Lei nº 14.701/2023 e da tese do Marco Temporal ameaçam o futuro socioeconômico e ambiental do país, podendo, dentre outros efeitos nefastos, reverter as baixas taxas de desmatamento das terras indígenas (20 vezes menores do que as registradas em áreas não protegidas)[33].

6. Conclusão. Não há condições mínimas de participação indígena na Comissão Especial de Conciliação. A Articulação dos Povos Indígenas do Brasil retira-se do espaço e solicita que seja desfeita a conciliação, em atenção ao processo

[33] PL 2903 e a tese do Marco Temporal: ameaças aos direitos indígenas e ao clima. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM) e Woodwell Climate Research Center. 2023. Disponível em: <https://ipam.org.br/bibliotecas/pl-2903-e-a-tese-do-marco-temporal-ameacas-aos-direitos-indigenas-e-ao-clima/>. Acesso em: 04 dez. 2023.

constitucional, à Convenção nº 169 da OIT e à Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas.

A reunião de instalação da Comissão Especial de Conciliação de 05 de agosto de 2024, somada ao conteúdo das decisões monocráticas do Exmo. Ministro Gilmar Mendes nos autos conjuntos das ADIs 7582, 7583, 7586, da ADC 87 e da ADO 86, fornecem os subsídios para a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil caracterizar, a partir de elementos concretos e formais, o **processo de conciliação em curso como violador de direitos fundamentais dos povos indígenas**.

Tendo em vista que submete ampla gama de direitos constitucionais de uma minoria social vulnerabilizada ao crivo do voto majoritário, de modo a desnaturar a função contramajoritária desta Colenda Corte.

Desta feita, os **povos indígenas brasileiros, que secularmente resistiram às invasões e às remoções forçadas de seus territórios originários por particulares com a conivência do Estado ou por agentes do próprio Estado, se negam a participar de uma farsa**.

Procedimental e materialmente, submeter ações que requerem a apreciação da compatibilidade da Lei nº 14.701/2023 com o parâmetro da Constituição Federal é questionável. À luz do que rege o processo constitucional brasileiro, o Prof. Dr. Miguel Gualano de Godoy indaga:

> **É possível transacionar "com" e "no" controle abstrato de constitucionalidade? Por decisão monocrática?** A suposta fundamentação para essa conciliação, fundada na existência de um órgão do STF nunca previsto pela Constituição, criado por Resolução e Ato Regulamentar, ou, ainda, fundada no Código de Processo Civil ou na Lei n° 13.140/2015, pode se sobrepor à competência de controle de constitucionalidade dada pela Constituição ao Plenário do STF –

> art. 102, I, 'a' da CRFB/88? Há mais: pode se sobrepor às leis específicas que regem o processo e julgamento da ADI, ADC, ADPF e ADO (Lei n° 9.868/1999 e Lei n° 9.882/1999)? (Grifos nossos)

Na mesma esteira, o constitucionalista leciona que decisão monocrática que propõe a transação e a conciliação da constitucionalidade de normas implica a um só tempo: (i) o STF dispor de sua função de guardião da Constituição, (ii) incutir aos legitimados ativos a competência de transacionar a constitucionalidade de normas que afetam a sociedade como um todo, pois dotadas de generalidade e abstração, (iii) fortalecer a monocratização do Supremo Tribunal Federal, pois cabe ao Ministro Relator determinar quem senta à mesa da conciliação e se o acordo será submetido, finalmente, ao Plenário. *In verbis*:

> A designação de audiências de conciliação e mediação parece encontrar restrições constitucionais, obstáculos processuais e, além disso, impedimentos democráticos. **Transacionar e conciliar a constitucionalidade de uma norma entre supostas partes ou interessados, por iniciativa única de um ministro relator, enfraquece a representação geral do Executivo e viola o princípio democrático e a separação de Poderes. Assim, caso uma lei ou ato normativo, dotado de generalidade e abstração, seja impugnado por meio de alguma das ações de controle, os legitimados ativos e os outros agentes que participam dos procedimentos não possuem a prerrogativa de transacionar a inconstitucionalidade da norma**.
>
> (...) Dessa forma, a transação de constitucionalidade em ações de controle abstrato de constitucionalidade não aparenta encontrar respaldo na Constituição por razões democráticas e institucionais: **o Supremo não pode dispor de sua função de guardião da Constituição (art. 102, caput da CRFB/88)**. Vale dizer: não pode entregar sua competência sobre o controle abstrato de constitucionalidade de leis e atos normativos (art. 102, I, "a" da CRFB/88) e não pode propor ou aceitar pedido de conciliação que busque, entre poucos agentes, que não possuem a prerrogativa de transacionar a constitucionalidade de normas, trinchar ou repartir leis

> e atos normativos editados por Presidente da República ou Congresso Nacional.
>
> Ademais, **a designação de audiências para busca de "acordos" de inconstitucionalidade se relaciona ao antigo problema da monocratização do Supremo Tribunal Federal, já que é o ministro relator que decide quem é chamado ou participa das audiências** (de conciliação ou de negociação sobre o que vai ser decidido), bem como é ele que decide se o acordo é adequado ou não para ser chancelado e levado adiante. E, inevitavelmente, acaba por antecipar a valoração de uma solução, sendo assim coautor do resultado final proposto, o que não parece adequado. (Grifos nossos)

Razões pelas quais a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil requer que Exemo. Sr. Ministro Relator desfaça o procedimento de conciliação, dando prosseguimento ao julgamento do feito na forma que rege o texto constitucional vigente (Art. 102, I, 'a', da CRFB/88) e a Lei nº 9.868/1999 **para que, de forma colegiada, possa o Plenário do Supremo Tribunal Federal declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 14.701/2023 e reafirmar a tese fixada no Tema 1031**.

Bem como requer, em atenção expressa ao Artigo 6º, da Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 143 de 2002, que o **processo de conciliação seja desfeito**, diante da ausência de legitimidade decorrente do não consentimento dos povos indígenas com seu prosseguimento:

> **Artigo 6°**
>
> 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:
>
> a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições

> representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;
>
> b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;
>
> c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.
>
> 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Por se tratar de compromisso internacional assumido pelo Estado brasileiro com os termos de tratado internacional de direitos humanos, assume estatura supraconstitucional. O direito dos povos indígenas, pois, a uma consulta prévia, livre, informada e de boa fé é corolário do reconhecimento às suas organizações sociais e modos tradicionais de vida.

A Convenção nº 169 da OIT foi complementada, a partir de 2007, com a aprovação da Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Foi reforçado o direito à participação dos povos indígenas em todas as medidas de cunho político e administrativo que interfiram no destino de suas vidas e terras.

Da leitura conjugada dos Artigos 5, 18 e 19 da Declaração Universal dos Direitos dos Povos Indígenas, depreende-se que é dever do Estado brasileiro não só reconhecer as instituições próprias dos povos indígenas, como também garantir a

participação plena de seus representantes nas instâncias políticas, econômica, social e cultural do Estado. *In verbis*:

> **Artigo 5** Os povos indígenas têm direito a conservar e reforçar suas próprias instituições políticas, jurídicas, econômicas, sociais e culturais, mantendo por sua vez, seus direitos em participar plenamente, se o desejam, na vida política, econômica, social e cultural do Estado.
>
> **Artigo 18** Os povos indígenas têm direitos, a participar na adoção de decisões em questões que afetem seus direitos, vidas e destinos, através de representantes eleitos por eles, em conformidade com seus próprios procedimentos, assim como manter e desenvolver suas próprias instituições de adoção de decisões.
>
> **Artigo 19** Os Estados celebrarão consultas e cooperarão de boa fé, com os povos indígenas interessados, por meio de suas instituições representativas para obter seu consentimento prévio, livre e informado antes de adotar e aplicar medidas legislativas e administrativas que os afetem.

No caso em tela, **resta nítido que não foram garantidos pelo Estado Brasileiro as condições de participação efetiva e livre dos povos indígenas na Comissão Especial de Conciliação**. A despeito do que dispõe a Constituição Federal e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos, o cenário é de paralisação das demarcações de terras indígenas pela União, de aumento da violência com a não suspensão da Lei nº 14.701/2023 e até de proposta de tutela dos povos indígenas a fim de forjar sua aquiescência a acordo por meio de outras instâncias de representação, como através da Fundação Nacional dos Povos Indígenas e do Ministério dos Povos Indígenas, tudo sob ameaça de tramitação da Proposta de Emenda à Constituição nº 48/2023 no Congresso Nacional.

Desta forma, conforme asseverado pela Deputada Célia Xakriabá na reunião de instalação da Comissão, não há que se falar em participação livre dos povos indígenas na conciliação, pois inexiste igualdade entre as partes, já que "**não há condições dignas de sentarmos à mesa, onde os povos indígenas têm uma arma apontada para a sua cabeça**".

Brasília, 28 de agosto de 2024.

Mauricio Terena

Coordenador Jurídico da APIB

OAB/MS 24.060

Eloisa Machado de Almeida

Consultora Jurídica da APIB

OAB/SP 201.790

Ingrid Gomes Martins

Assessora Jurídica da APIB

OAB/DF 63.140



Victor Hugo Streit Vieira

Assessor Jurídico da APIB

OAB/PR 115.553

insurgência
revista de direitos e movimentos sociais

IPDMS INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS
PPGDH UnB

dossiê Poder Judiciário e Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais

v. 11 | n. 1
jan./jun. 2025



Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024)



insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
volume 11, número 1, janeiro a junho de 2025
ISSN 2447-6684

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS)
e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB)

EDITOR RESPONSÁVEL
Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília)

COORDENAÇÃO EDITORIAL EXECUTIVA DESTE NÚMERO
Leonardo Evaristo Teixeira e Ricardo Prestes Pazello
(Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais)

COMISSÃO ORGANIZADORA DO DOSSIÊ
"PODER JUDICIÁRIO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO CAMPO E NA CIDADE"
Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais

RELATÓRIO
Leonardo Evaristo Teixeira, Mariana Trotta Dallalana Quintans, Thamires Azeredo Chaves, Daniel Anunciação, Cecília Café Baldani, Liliane da Silva Santos, Francisco Trope da Silva Porto
(Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro)

CAPA
Colagem "Cartografias da resistência pelo direito à terra e moradia", de Flávia do Amaral Vieira, para o dossiê "Poder Judiciáro e conflitos fundiário no campo e na cidade", com adaptação de Guilherme Cavicchioli Uchimura; e adaptação de Leonardo Evaristo Teixeira para o presente relatório.

EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO
Leonardo Evaristo Teixeira

O "**Mapeamento de projetos de lei relacionados ao 'Invasão Zero' na Câmara dos Deputados (2023-2024)**" é uma produção do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), e publicado na seção Práxis de Libertação do dossiê *Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade,* da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão *NAJUP Luiza Mahin*, *OBUNTU* e *OFUNGO.*

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024)

Mapeo de los proyectos de ley vinculados al grupo “Invasión Cero” en la Cámara de Diputados (2023-2024)

Mapping of bills related to the "Zero Invasion" group in the Federal House of Deputies (2023-2024)

Leonardo Evaristo Teixeira[1]
[1] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: levaristoteixeira@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3025-9537.

Mariana Trotta Dallalana Quintans [2]
[2] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: marianatrottafnd@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-5967-6350.

Thamires Azeredo Chaves[3]
[3] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: thamiresachaves@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-3669-3078.

Daniel Anunciação[4]
[4] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: danielanunciacaoufrj@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-8401-750X.

Cecília Café Baldani[5]
[5] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: ceciliacafeb@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0002-6229-4975.

Liliane da Silva Santos[6]
[6] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: lilianesilvalss01@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-0486-200X.

Francisco Trope da Silva Porto[7]
[7] Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil. E-mail: chicotrope@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-7954-0314.

Submetido em 21/02/2025
Aceito em 21/02/2025

Como citar este trabalho
TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana; CHAVES, Thamires Azeredo; ANUNCIAÇÃO, Daniel; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Liliane da Silva; PORTO, Francisco Trope da Silva. Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1279-1313, jan./jun. 2025.

Mapeamento de projetos de lei relacionados ao “Invasão Zero” na Câmara dos Deputados (2023-2024)

Resumo
Este relatório tem como finalidade o mapeamento dos projetos de lei que tramitam na Câmara dos Deputados do Congresso Nacional e que se encontram no escopo do grupo “Invasão Zero” e protocolados no período de 2023 e 2024. Com os dados produzidos a partir deste trabalho é possível identificar quem são seus autores, quais partidos pertencem, de que estados são, dentre diversos outros dados, como o conteúdo do que estão buscando criminalizar. Neste sentido, elaboramos três categorias guarda-chuva, que são “criminalização”, “uso da força policial” e “beneficiamento de proprietários”.
Palavras-chave
Câmara dos Deputados. Invasão Zero. Criminalização.

Resumen
Este informe tiene como finalidad el mapeo de los proyectos de ley que tramitan en la Cámara de Diputados del Congreso Nacional y que se encuentran en el ámbito del grupo “Invasión Cero” y protocolados en el período de 2023 y 2024. Con los datos producidos a partir de este trabajo es posible identificar quiénes son sus autores, qué partidos pertenecen, de qué estados son, entre otros datos, como el contenido de lo que están tratando de criminalizar. En este sentido, elaboramos tres categorías de paraguas, que son “criminalización”, “uso de la fuerza policial” y “beneficiación de propietarios”.
Palabras-clave
Cámara de Diputados. Grupo Invasión Cero. Criminalización.

Abstract
This report aims to map the bills that are processed in the Federal House of Deputies of the National Congress and that are within the scope of the group “Zero Invasion” and registered in the period of 2023 and 2024. With the data produced from this work it is possible to identify who are its authors, which parties belong to, which states are, among various other data, as the content of what they are seeking to criminalize. In this sense, we elaborated three categories umbrella, which are “criminalization”, “use of police force” and “benefit of owners”.
Keywords
Federal House of Deputies. Zero Invasion group. Criminalization.

Introdução

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin, projeto de extensão vinculado à Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ), tem o objetivo de contribuir na efetivação dos direitos fundamentais por meio da educação popular e da assessoria jurídica popular.

A partir de sua atuação junto aos movimentos sociais, o NAJUP Luiza Mahin tem realizado um mapeamento dos projetos de lei que se encontram na esteira das propostas do Invasão Zero, sobretudo, pautados pela Bancada Ruralista no Congresso Nacional. Estes projetos possuem em seu cerne um programa criminalizador com relação aos movimentos sociais relacionados à questão fundiária.

O mapeamento surge das discussões internas do referido projeto de extensão e materializa-se no artigo "O Projeto de Lei 709/2023: a criminalização da luta social que faz cumprir o dever constitucional de reforma agrária e de declaração de direitos" (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, no prelo). Sua elaboração deu-se para apresentá-lo no Espaço de Discussão "Questão agrária e conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais" do X Seminário Nacional "Direitos, Desigualdades e Movimentos Sociais nas periferias do capitalismo", do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS), realizado entre os dias 16 e 19 de outubro de 2024 na Universidade Federal de Jataí-GO.

Apesar deste relatório partir do mapeamento realizado nesta pesquisa ainda a ser publicada, não nos restringiremos exclusivamente à identificação dos projetos de lei como lá fizemos, de modo que será aprofundado os dados acerca da atuação do Invasão Zero no Congresso Nacional, especificamente na Câmara dos Deputados.

Assim, o presente relatório se divide em três partes. A primeira com a finalidade de explicar o percurso metodológico da pesquisa, com o detalhamento das três coletas de dados até agora realizadas; mais a atualização do andamento dos projetos em fevereiro de 2025. A segunda, introduz a relação do Invasão Zero com a Câmara dos Deputados, sendo apresentado os projetos de lei identificados, separando entre principais e apensados; comissões temáticas, dando destaque à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e sua composição partidária; identificando os projetos de lei por parlamentar, por partido e por estado, assim como o estágio de tramitação. Na terceira parte o enfoque centrou-se em entender o que buscam com os referidos projetos, de modo que foi apresentado classificações para que fosse sistematizado cada um dos projetos e condensado as principais intercorrências.

1 Percurso metodológico

Explicar tanto o percurso do mapeamento como cada etapa foi desenvolvida neste relatório possibilita uma maior segurança e transparência na coleta dos dados, inclusive para que possamos alcançar o que aqui se propõe, que é mapear a atuação do Invasão Zero na Câmara dos Deputados. Vejamos este percurso.

Até o momento, o mapeamento identificou propostas de Projetos de Leis (PLs) protocolados entre 2023 e 2024 – até 01 de dezembro de 2024 –, de autoria dos deputados federais. Portanto, não se computa aqui os projetos legislativos que tenham iniciado apenas no Senado Federal e, consequentemente, que não tenham até o momento tramitado na Câmara dos Deputados.

A pesquisa foi realizada por meio do Portal da Câmara, na seção "Atividade Legislativa'', especificamente em "Propostas Legislativas"[1], com o uso das palavras-chave "invasão'' e "propriedade'' no campo "Assunto". Para tanto, foram aplicados os seguintes filtros: a) tipo de proposição: projeto de lei; b) em tramitação: sim; c) ano: 2023 e 2024.

Desde o início do mapeamento, foram realizadas três coletas: uma primeira em 30 de junho; a segunda em 27 de agosto; e a terceira, em 01 de dezembro, todos do ano de 2024.

Apesar de serem utilizados os mesmos critérios em todas as buscas, foi encontrado divergências em cada uma delas, de modo que o resultado deste relatório representa a conjunção de cada uma das coletas nas três datas especificadas. Vejamos como ocorreu as três coletas de dados.

1.1 Coleta de 30 de junho de 2024

Inicialmente foram localizados um total de 49 PLs, entre os quais foram selecionadas 28 propostas legislativas a partir de seus textos originais – ou seja, dos projetos tais como foram protocolados por cada deputado autor e não abarcaram as eventuais alterações provenientes do processo de tramitação.

Neste momento, a escolha dos 28 projetos deu-se em razão da criação e do endurecimento das sanções para participantes de ocupações, a favor da criminalização e do aumento da violência contra as lutas sociais que buscam moradia adequada e reforma agrária.

Os demais PLs não analisados – que totalizavam 21 projetos –, ainda que encontrados pelos termos "invasão" e "propriedade", não possuem relação direta com os conflitos abordados, como, por exemplo, o PL 1560/2024, que trata sobre isenção total de pagamentos das contas de água e energia elétrica em locais

[1] O local da pesquisa dos PLs pode ser encontrado a partir do seguinte link: < www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada >.

atingidos por desastres ambientais, além do PL 1341/2024, que versa sobre o acesso ao crédito por pessoas ocupantes de imóveis passíveis de regularização fundiária.

1.2 Coleta de 27 de agosto de 2024

Neste segundo momento, foram localizados 20 PLs do ano de 2023, e 10 do de 2024, o que totalizou 30 PLs, entre os quais foram selecionados 24[2]. Com relação à busca anterior, foram encontrados mais 5 projetos de 2023[3], e mais um de 2024[4], todos situados no escopo desta pesquisa.

Isso porque, nesta busca ampliamos nossos olhares para os projetos que não só criam ou endurecem sanções a participantes de ocupações, possibilitando maior criminalização da luta social e incremento da violência no contexto da luta por moradia e pela reforma agrária, como também criam empecilhos procedimentais para o reconhecimento de direitos, especialmente de territórios indígenas e quilombolas – que são os PLs 6093/2023; 3939/2023; 2145/2023 – ou que também buscam favorecer a bancada ruralista em contextos de ocupação de suas terras pelos movimentos com o fim de cumprimento e efetivação de direitos – referente ao PL 2587/2023.

Ante a divergência entre as duas buscas[5], foram selecionados os PLs de ambas as buscas de 2024, dos dias 30 de junho e 27 de agosto, totalizando até aqui 34 PLs que se situam na esteira do grupo Invasão Zero.

1.3 Coleta de 01 de dezembro de 2024

Por fim, na terceira coleta localizamos 18 projetos no ano de 2023, sendo dois projetos a menos, que são os PLs 4397/2023 e 2145/2023. Ambos os projetos estão em tramitação, não estão apensados e são computados no mapeamento.

2 Do ano de 2023, os PLs são 709/2023; 938/2023; 1289/2023; 1373/2023; 1781/2023; 1964/2023; 2800/2023; 4387/2023; 4389/2023; 4390/2023; 4397/2023; 4432/2023; 4433/2023; 6093/2023; 1090/2023; 3939/2023; 2587/2023; e 2145/2023. Já de 2024, são 920/2024; 1188/2024; 1320/2024; 1394/2024; 1473/2024; e 2815/2024. Não foram considerados nos critérios os PLs 4566/2023; 3697/2023; 1322/2024; 1560/2024; 428/2024; e 337/2024.

3 PLs 6093/2023; 1090/2023; 3939/2023; 2587/2023; e 2145/2023.

4 PL 2815/2024.

5 Nos referimos à divergência do número total da primeira e segunda busca; dos PLs que somente apareceram na primeira busca –PLs 832/2023; 1052/2023; 1198/2023; 1276/2023; 3677/2023; 3912/2023; 4040/2023; 4431/2023; 100/2024; 959/2024–; assim como dos novos PLs encontrados apenas na segunda (notas de rodapé 3 e 4).

A respeito dos de 2024, localizamos 13 projetos em comparação a 10 da coleta anterior. No entanto, o PL 1560/2024 não foi encontrado na nova busca e não faz parte do mapeamento, diverso dos novos 4 projetos identificados, com os PLs 3578/2024, 3806/2024, 3579/2024, 3580/2024, situando todos no âmbito da pesquisa e que acabaram incluídos.

Esclarece-se que, quanto aos critérios, seguem sendo os mesmos dispostos no da coleta do dia 27 de agosto de 2024. Portanto, os novos projetos identificados seguem estes mesmos parâmetros.

A partir desta atualização, trabalharemos neste relatório com um total de 38 projetos de lei, os quais encontram-se especificados mais adiante.

1.4 Atualização dos dados da tramitação legislativa em 19 de fevereiro de 2025

Considerando a intensa mobilização que ocorreu ao final de 2024, na Câmara dos Deputados, com relação aos projetos notoriamente vinculados ao Invasão Zero, decidimos atualizar exclusivamente tramitação dos projetos para que a publicação deste relatório, em março de 2025, estivesse o mais atualizado possível.

Dessa forma, no dia 19 de fevereiro de 2025, foi realizado a atualização dos dados do estágio de tramitação ou *status* dos 38 projetos de lei, consequentemente, foi atualizado as comissões onde tramitam e os respectivos relatores ou relatoras, além dos dados vinculado a estes critérios.

A coleta de novos projetos não foi realizada nesta atualização, razão pela qual se restringem à coleta realiza até o dia 01 de dezembro de 2024.

2 O Invasão Zero e a Câmara dos Deputados: dados iniciais

A atuação do Invasão Zero tem se dado nos territórios, e também nas casas legislativas estaduais e federal. Para este relatório, conforme mencionamos anteriormente, pretendemos dar centralidade ao Congresso Nacional. Quanto ao mapeamento dos projetos nos estados, por ora tem-se apenas o do Centro-Oeste, com exceção de Brasília, o qual indicamos a leitura do artigo publicado no dossiê que integra este relatório, intitulado "O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais" (Teixeira, 2025).

O programa criminalizador contra as lutas sociais no campo e nas cidades, quando envolvido a questão fundiária, não é nada novo. A novidade tem sido a nova forma de articular a partir do Invasão Zero, especialmente em um momento de avanço da extrema-direita. Sendo assim, o legislativo federal tem representado e sido responsável por uma parcela significativa do avanço desta pauta por meio da Frente Parlamentar pela Agropecuária (FPA):

> No âmbito do Legislativo Federal, observa-se ainda o fortalecimento da Frente Parlamentar pela Agropecuária (FPA), que apresenta composição majoritária das duas casas do Congresso Nacional. Ao analisar a lista de seus participantes, temos que, de um total de 81 senadores, 50 fazem parte do grupo em questão, assim como 324 deputados da Câmara, cuja maioria é filiada ao Partido Liberal (PL). Resultam então o total de 374 parlamentares alinhados à defesa da agropecuária, em uma composição de aproximadamente 60% da casa legislativa de maior instância (FPA, 2023)[6] (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2024).

Esta composição parlamentar com aderência à pauta agropecuária é sintomática ao próprio funcionamento do Congresso Nacional. Não de outro modo que a oposição a matérias que tangenciam a luta pela terra, pela reforma agrária, política habitacional e social, assim como pela demarcação de terras indígenas e quilombolas é central. Assim, utilizam deste espaço de poder para pautar interesses próprios, além de reprimir qualquer espécie de tentativa de rompimento à ordem vigente. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) reflete essa dinâmica, ao estigmatizar e tentar criminalizá-lo, tendo, inclusive, em sua composição titulares majoritariamente ruralistas e ligados a esta Frente (Teixeira; Baldani; Santos; Santos; Quintans, 2024).

É neste breve contexto que o Invasão Zero tem realizado sua incidência político-parlamentar. Os 38 projetos de lei registrados entre 2023 até 01 de dezembro de 2024 podem ser vistos na Tabela 1, separados entre principais e apensados/apensadores.

Dos 38 projetos, 15 tramitam de forma independente, ou seja, são principais por não estarem apensados. Já os demais 23 projetos encontram-se apensados, seja em algum dos principais, embora a maioria esteja apensado a projetos anteriores ao nosso período de pesquisa, logo, não computados em nosso mapeamento, ao menos não *a priori*. Nos referimos aos PLs principais 149/2003, 660/2015, 8262/2017, 1342/2019 e 5040/2019.

[6] Para mais informações, consultar Frente Parlamentar pela Agropecuária (2023).

Tabela 1 – Projetos de Lei da Câmara dos Deputados relacionados à atuação do Invasão Zero separados entre principais e apensados (2023-2024)

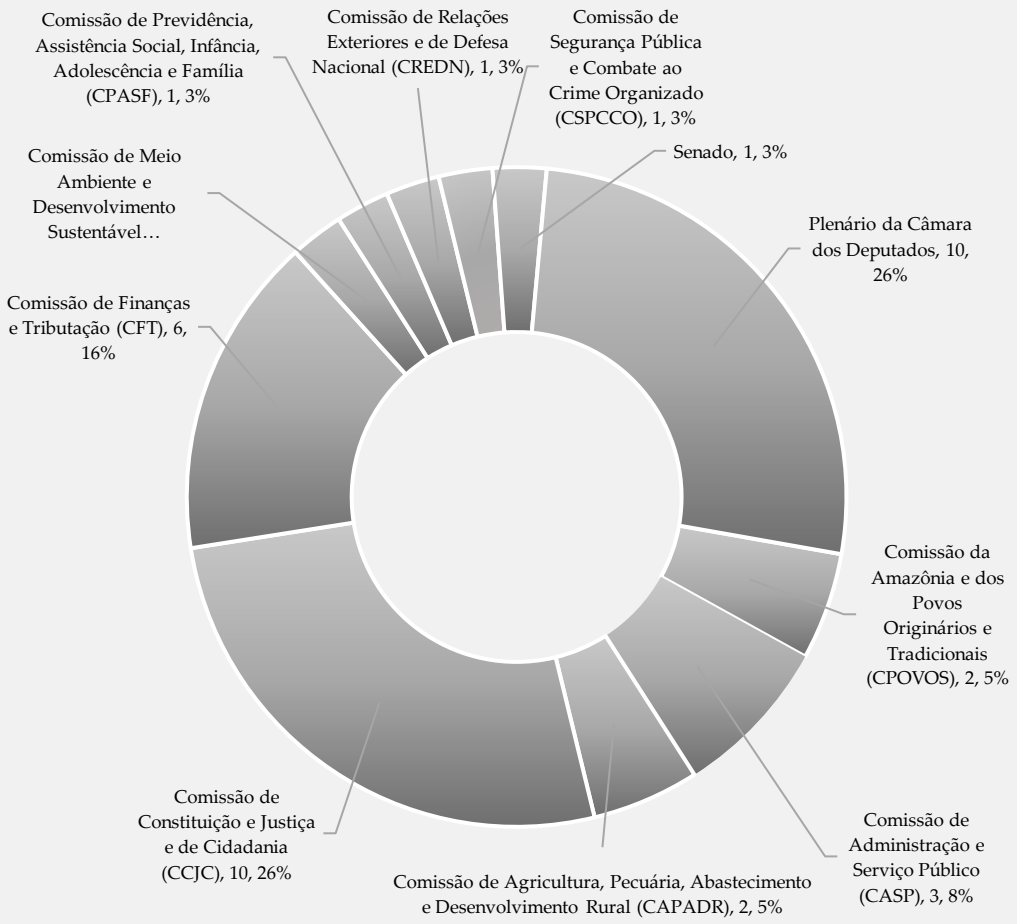
<table>
<tr><th></th><th>Projetos de Lei</th><th colspan="4">Projetos de Lei apensadores</th></tr>
<tr><td rowspan="14">Principais</td><td>PL 709/2023</td><td colspan="4" rowspan="14"></td></tr>
<tr><td>PL 2145/2023*</td></tr>
<tr><td>PL 2587/2023</td></tr>
<tr><td>PL 2815/2023</td></tr>
<tr><td>PL 4397/2023</td></tr>
<tr><td>PL 4432/2023</td></tr>
<tr><td>PL 6093/2023</td></tr>
<tr><td>PL 1198/2023</td></tr>
<tr><td>PL 1373/2023**</td></tr>
<tr><td>PL 1188/2024</td></tr>
<tr><td>PL 1320/2024</td></tr>
<tr><td>PL 3578/2024</td></tr>
<tr><td>PL 3579/2024</td></tr>
<tr><td>PL 3580/2024</td></tr>
<tr><td>PL 3806/2024</td></tr>
<tr><td rowspan="28">Apensados</td><td>PL 4040/2023</td><td colspan="4">PL 1342/2019</td></tr>
<tr><td>PL 3939/2023</td><td colspan="4">PL 2145/2023*</td></tr>
<tr><td>PL 1781/2023</td><td colspan="4" rowspan="4">PL 1373/2023**</td></tr>
<tr><td>PL 4387/2023***</td></tr>
<tr><td>PL 4390/2023</td></tr>
<tr><td>PL 1473/2024</td><td>PL 4387/2023***</td></tr>
<tr><td>PL 4389/2023</td><td colspan="2">PL 5040/2019</td><td colspan="2" rowspan="9">PL 8262/2017</td></tr>
<tr><td>PL 4433/2023</td><td colspan="2">→</td></tr>
<tr><td>PL 1052/2023</td><td rowspan="4">PL 6193/2019</td><td rowspan="4">PL 10010/2018</td></tr>
<tr><td>PL 1276/2023</td></tr>
<tr><td>PL 2800/2023</td></tr>
<tr><td>PL 1394/2024</td></tr>
<tr><td>PL 3677/2023</td><td colspan="2" rowspan="3">PL 554/2019</td></tr>
<tr><td>PL 1090/2023</td></tr>
<tr><td>PL 959/2024</td></tr>
<tr><td>PL 832/2023</td><td rowspan="5">PL 9858/2018</td><td rowspan="5">PL 9604/2018</td><td rowspan="5">PL 5065/2016</td><td rowspan="5">PL 149/2003</td></tr>
<tr><td>PL 938/2023</td></tr>
<tr><td>PL 1289/2023</td></tr>
<tr><td>PL 3912/2023</td></tr>
<tr><td>PL 100/2024</td><td>→</td></tr>
<tr><td>PL 1964/2023</td><td colspan="2">→</td></tr>
<tr><td>PL 4431/2023</td><td colspan="4" rowspan="2">PL 660/2015</td></tr>
<tr><td>PL 920/2024</td></tr>
</table>

Os asteriscos (*) significam a identificação dos processos apensadores em "Apensados" com relação aos projetos constantes em "Principais". Já as setas (→) identificam o apenso direto de um PL ao outro subsequente ao final da linha da tabela.

A continuação, para entendermos essa incidência dentro da Câmara dos Deputados, precisamos saber onde tramitam esses projetos e quem compõem as comissões. Neste caso, de 38 projetos, 10 estão na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e outros 10 estão para ser pautados no Plenário da Câmara dos Deputado, o que significa que já passaram pela CCJC. Os demais

projetos dividem-se nas demais comissões e podem ser analisados no Gráfico 1, constando as respectivas comissões, a quantidade e a porcentagem de projetos que lá tramitam.

Gráfico 1 – Projetos de lei por Comissão

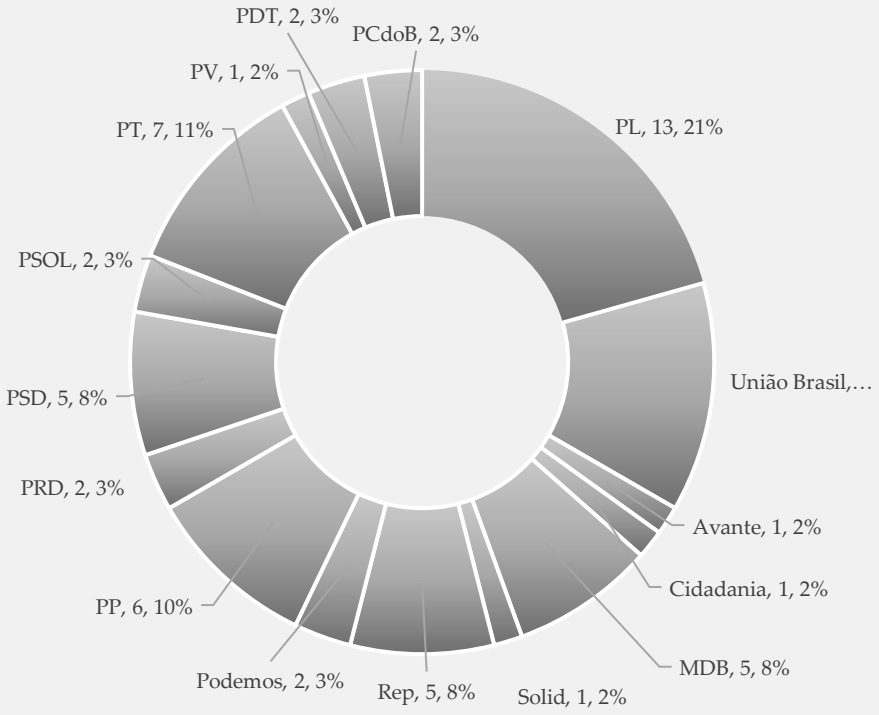


Apesar de todas as comissões temáticas serem da Câmara dos Deputados, apenas o PL 709/2023, que foi aprovado nesta casa legislativa e encaminhado ao Senado, consta na relação. No entanto, até o momento não houve qualquer andamento no Senado.

Considerando, portanto, a CCJC a principal comissão legislativa da Câmara, sobretudo por todos os projetos passarem por lá, passemos à sua análise. Primeiro, devemos nos atentar à sua composição, que analisamos a partir dos dados coletados no final de 2024. Segundo, apesar de haver previsão da mudança de sua composição em 2025, em razão das eleições internas no Congresso Nacional, até o momento não houve definição dos novos congressistas que participarão da CCJC. É por esse motivo que apresentaremos os dados de 2024.

A presidência e vice-presidência da CCJC encontrava-se sob o Partido Liberal (PL), respectivamente, com as parlamentares Caroline de Toni e Chris Tonietto. O PL possuía a maior bancada, com 20.3% (13) dos parlamentares; em segunda estava o União Brasil, com 12.5% (8); enquanto o PT e o PSOL possuíam, respectivamente, 10.9% (7) e 3.1% (2).

Gráfico 2 – Composição do CCJC por partido (2024)



Fonte: Brasil, Câmara dos Deputados (2024)

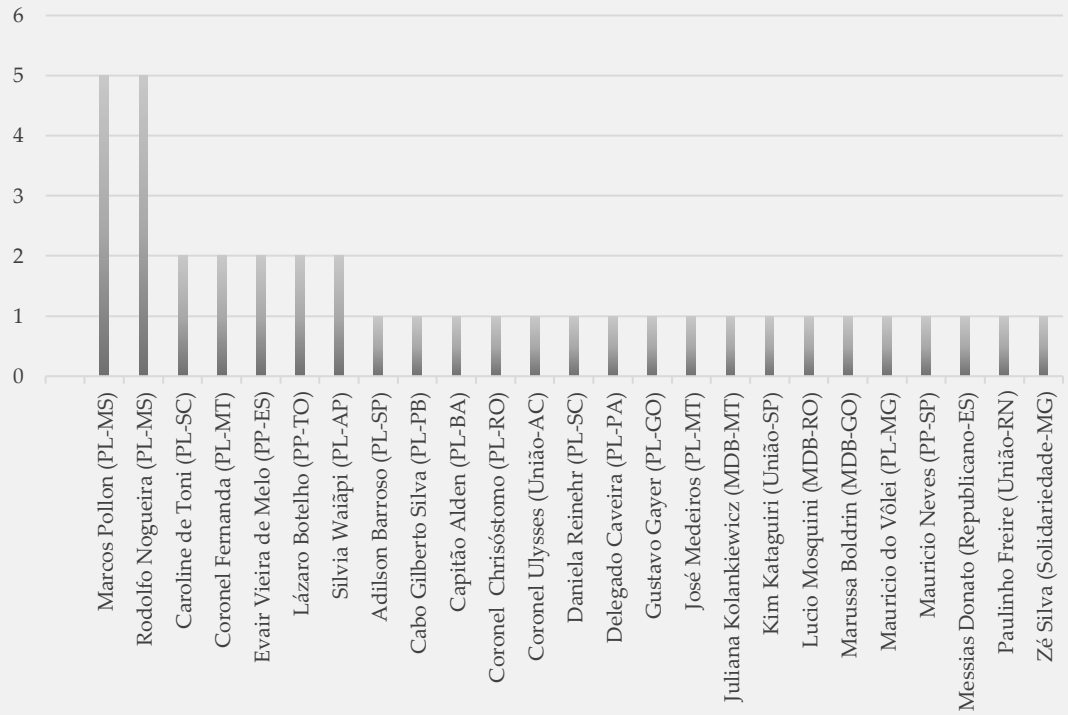
No entanto, apesar de o Partido dos Trabalhadores (PT) ter sido, em 2024, a terceira maior bancada do CCJC, forma bloco parlamentar[7] com vários partidos da oposição e do centro político, tais como PL, Federação PT-PCdoB-PV, UNIÃO, PP, MDB, PSD, REPUBLICANOS, PODE, Federação PSDB-CIDADANIA, PDT, PSB, AVANTE, SOLIDARIEDADE, PRD. De outro modo a Federação PSOL-REDE forma o segundo bloco parlamentar e o NOVO, o terceiro, embora este não tivesse representação parlamentar nesta comissão (Brasil, Câmara dos Deputados, 2024). Assim, o primeiro bloco parlamentar representa 97% dos deputados federais na CCJC em detrimento de 3% do segundo com a Federação PSOL-REDE.

[7] O sítio da Câmara dos Deputados (2024) informa que "o Bloco Parlamentar é uma aliança entre dois ou mais partidos que passa a atuar como uma só bancada, representada por um líder".

Do total de parlamentares do CCJC do ano de 2024, 57% integram a FPA, razão pela qual estes congressistas possuem o interesse comum não só de estimular, como também de ampliar as políticas públicas para o desenvolvimento do agronegócio nacional.

Já a respeito das autorias e dos respectivos partidos dos projetos de lei do Invasão Zero, os quais foram encontrados no mapeamento realizados, a liderança do PL neste processo é significativa, sobretudo por parte dos deputados federais Marcos Pollon e Rodolfo Nogueira, ambos do PL-MS e cada qual com 5 proposições legislativas. Vejamos o Gráfico 3 e o Mapa 1 acerca desta questão.

Gráfico 3 – Projetos de lei por deputado(a) federal

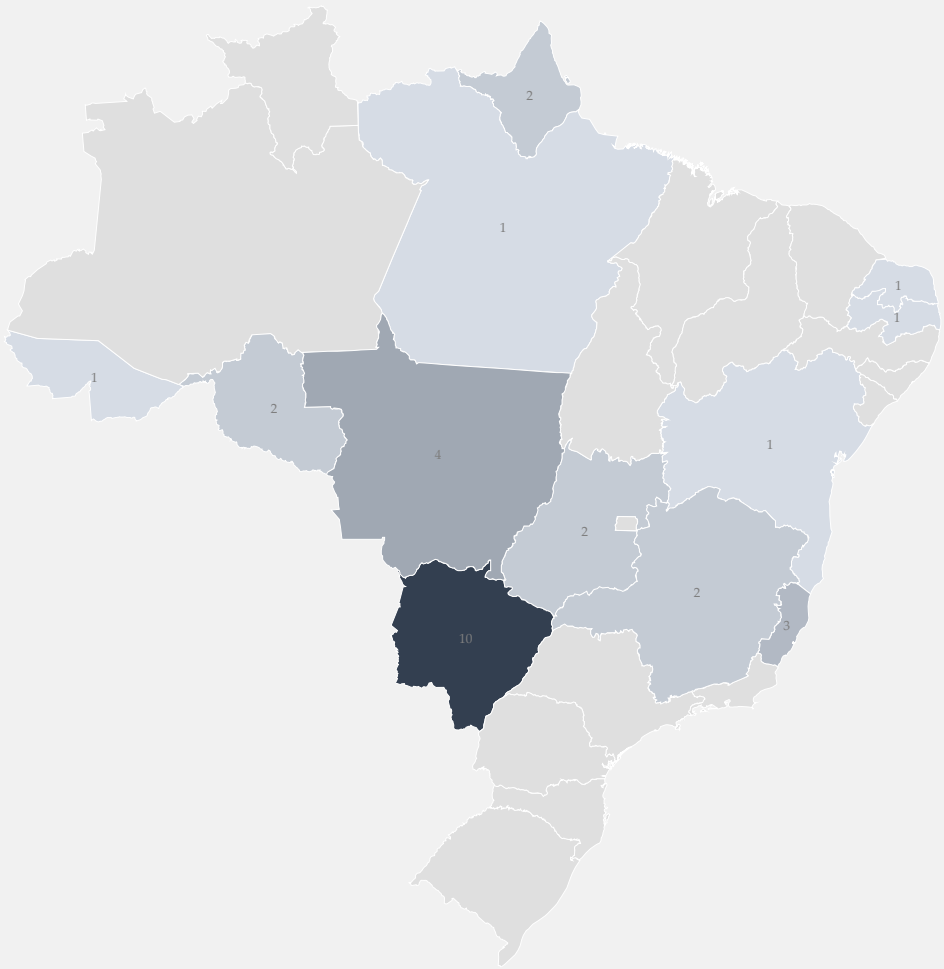


Caroline de Toni (PL-SC), Coronel Fernanda (PL-MT), Evair Vieira de Melo (PP-ES), Lázaro Botleho (PP-TO) e Silvia Waiãpi (PL-AP) cada qual propuseram dois projetos de lei, e de todos os outros parlamentares registraram um único projeto de lei. Somados, não ultrapassam o número de projetos proposto pelo Mato Grosso do Sul[8], sendo o estado que mais teve proposições legislativas relacionadas ao

[8] Esta dianteira dos parlamentares sul-mato-grossenses no âmbito nacional deve ser vista com cautela se comparada com a atuação dos deputados estaduais na Assembleia Legislativa do Estado do Mato Grosso do Sul, uma vez que foi o estado que menos propôs projetos de lei e até o momento não aprovou nenhum quando comparado aos estados vizinhos Goiás e Mato Grosso do Sul. Para mais informações, ver Teixeira (2025b).

Invasão Zero, com o total de 10 proposições, seguido pelo Mato Grosso, com 4. Percebe-se que a região Centro-Oeste abarca 44,1% de todos os projetos legislativos, seguido da região Sudeste com 22,5%, Norte com 14,8%, Nordeste com 11,8% e Sul com 8,8%.

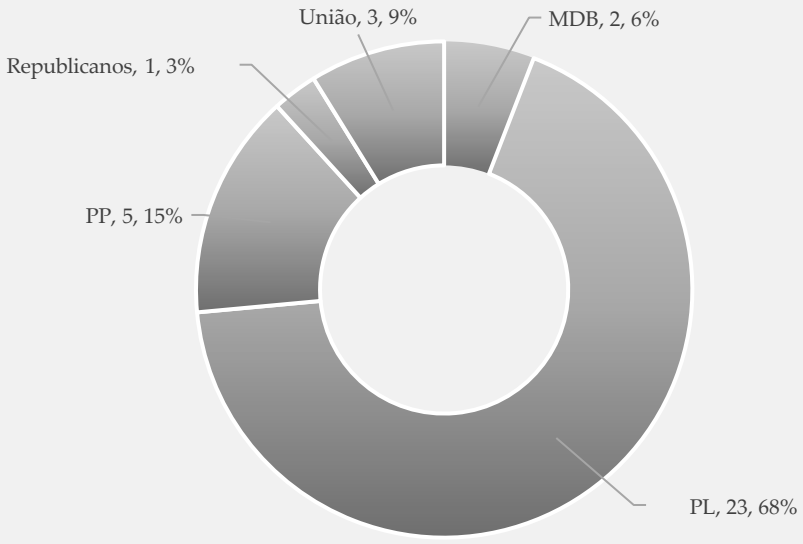
Mapa 1 – Projetos de lei por estado federado



Da plataforma Bing
© Microsoft, OpenStreetMap, Overture Maps Fundation

Se vinculamos as autorias do Gráfico 3 aos partidos (Gráfico 4), o encabeçamento do Invasão Zero no parlamento pelo PL é bastante significativo, com o total de 23 proposições, ou seja, 68%, seguido pelo PP que registra 5, com 15%, de um total de cinco partidos na dianteira de tais proposições.

Gráfico 4 – Projetos de lei por partido do(a) deputado(a) federal



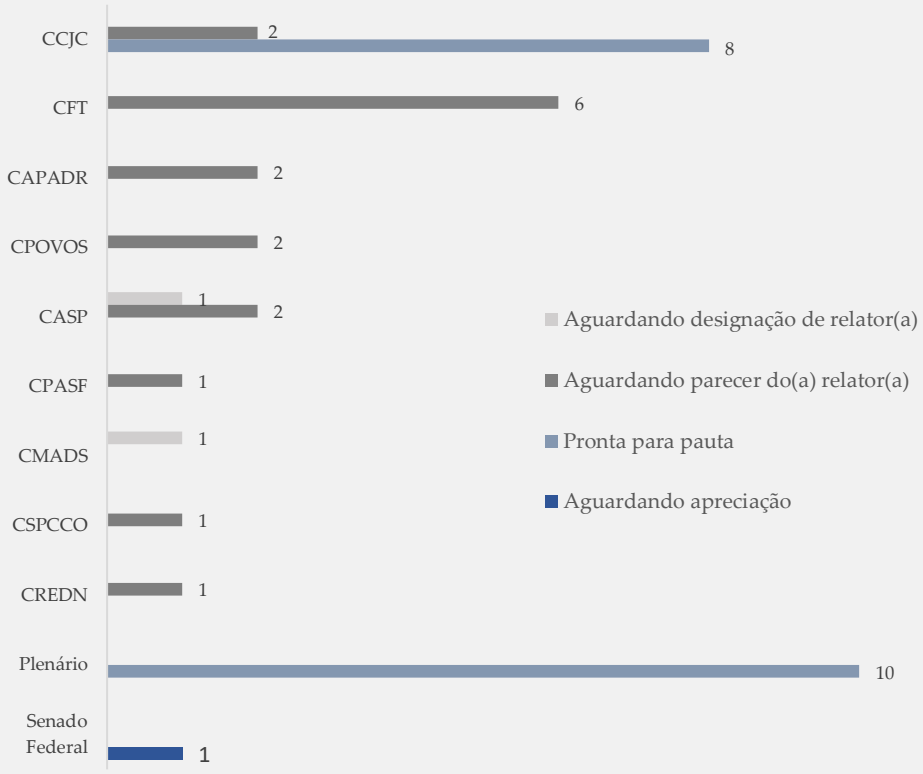
A importância do PL neste processo será ainda mais significativa quando compararmos o Gráfico 4 com o 8 que dispõe os projetos de lei por partido do(a) relator(a). Veremos mais adiante.

3 A tramitação dos projetos de lei

Analisados os dados iniciais, seguiremos à tramitação dos projetos de lei, referente ao *status* ou estágio da tramitação e às relatorias, em que também apresentaremos os dados dos projetos anteriores a 2023, que foram identificados a partir do mapeamento daqueles apensados.

Para entendermos sobre a tramitação dos projetos na Câmara dos Deputados, vejamos o que se entende por cada um dos *status* ou estágio de tramitação do Gráfico 5. Por "aguardando designação de relator(a)", significa que o projeto de lei encontra-se iniciando seu trâmite em alguma comissão; por "aguardando parecer do relator(a)", representa que o(a) relator(a) já foi designado(a), mas ainda não apresentou seu parecer; quanto "pronta para pauta" significa que necessita ser pautado para poder ser deliberado; por fim, o termo "aguardando deliberação", que não foi contemplado no gráfico abaixo, trata-se da etapa após a apresentação do parecer do(a) relator(a), e esperar-se sua deliberação no âmbito da comissão para que a submissão seja aprovada ou rejeitada, sendo passível ainda de ser alterada. Por último, "aguardando apreciação" refere-se ao PL 709/2023 que foi aprovado na Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado para que dê os devidos encaminhamentos, embora até o momento não tenha sido apreciado.

Gráfico 5 – *Status* da tramitação dos projetos legislativos



Legenda: CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; CFT - Comissão de Finanças e Tributação; CAPADR - Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural; CPOVOS - Comissão da Amazônia e dos Povos Originários e Tradicionais; CASP - Comissão de Administração e Serviço Público; CPASF - Comissão de Previdência, Assistência Social, Infância, Adolescência e Família; CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; CSPCCO - Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado; CREDN - Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional; Plenário – Plenário da Câmara dos Deputados

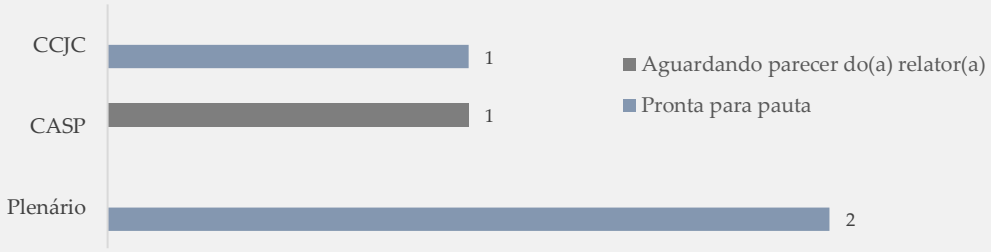
Percebe-se, assim, que dos 37 projetos de lei – desconsiderando o PL 709/2023 que se encontra no Senado Federal –, 10 estão prontos para serem pautados no Plenário da Câmara dos Deputados, em razão de suas aprovações na CCJC; de igual modo, 8 estão para pauta da CCJC e outros 2 aguardam os pareceres dos(as) relatores(as).

No entanto, deve ser levado em conta que 23 projetos legislativos estão vinculados à 4 projetos principais, sem considerar os apensos intermediários, anteriores ao nosso mapeamento, conforme Tabela 1, que são os PLs 149/2003, 660/2015, 8262/2017 e 1342/2019.

Tais projetos anteriores a 2023 demonstram que o Invasão Zero e suas práticas têm de novo apenas a "articulação institucional das práticas, ainda que possam seguir operando às margens do formal, da institucionalidade" (Teixeira, 2025a), ou seja, ainda que possam operar na ilegalidade nos territórios. No entanto, esta articulação institucional das práticas revela uma nova etapa de sua organização.

Por isso os PLs do Invasão Zero quando comparados aos PLs 149/2003, 660/2015, 8262/2017 e 1342/2019 devem ser vistos a partir de uma continuidade aprofundada do avanço dos ruralistas e da extrema direita e em um contexto social não tão favorável.

Gráfico 6 - *Status* da tramitação dos projetos legislativos anteriores a 2023 identificados no mapeamento de 2023-2024



Legenda: CCJC - Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; CASP - Comissão de Administração e Serviço Público; Plenário - Plenário da Câmara dos Deputados

Visualiza-se, assim, que estes projetos são os responsáveis por puxar a maior parte dos projetos apensados na Tabela 1. É o caso dos PLs 8262/2017 e 1342/2019 que têm juntos 10 projetos apensados (ver Tabela 1), de modo que estão todos prontos para serem pautados no Plenário da Câmara dos Deputados. Igualmente, o PL 149/2003 refere-se a 6 projetos apensados que estão prontos para a pauta da CCJC, enquanto o PL 660/2015 tem apensado apenas dois projetos que aguardando o parecer do relator ou da relatora na CASP.

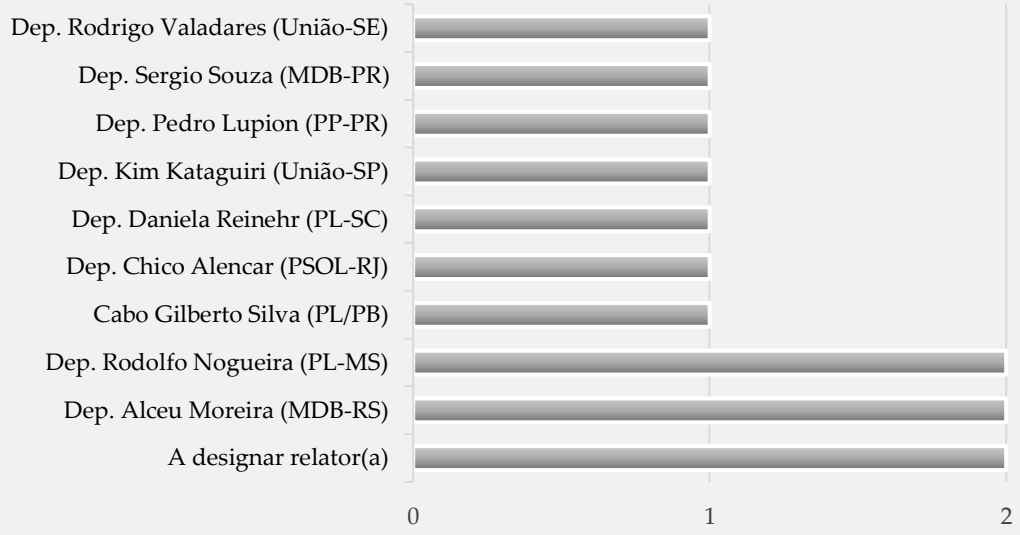
Se avançamos aos e às relatoras, o critério utilizado foi a atualidade, uma vez que em uma comissão pode ter tido mais de um relator ou relatora, como o caso do PL 1188/2024, que teve designado o Dep. Junio Amaral (PL-MG), mas que deixou de fazer parte da CCJC, sendo designado o Dep. Rodolfo Nogueira (PL-MS). Outras situações, como o do PL 4432/2023 que designou o Dep. Alencar Santana (PT-SP), posteriormente, a Dep. Bia Kicis (PL-DF), tendo apresentado inclusive seu parecer, mas que, ao final, acabou por ser designado o Dep. Cabo Gilberto Silva (PL-PB), que, em 13 de novembro de 2024, apresentou outro parecer. No entanto, não foi justificado estas trocas no sistema analisado.

Ainda, cabe pontuar que com a mudança na composição da CCJC no ano de 2025, muitas destas informações ou muito dos relatores e relatoras podem mudar, o que demandará constante acompanhamento.

O total de projetos que se encontra com os(as) relatores(as) são aqueles que constam em nosso mapeamento, no período entre 2023 e 2024, como os 15 principais, conforme Tabela 1. Isso porque não estão apensados em outros projetos

principais devido a inexistência de possível conexão. Um outro cuidado que se deve ter é com relação aos projetos a serem designados a relatores(as), uma vez que podem ser passíveis de serem apensados se assim entenderem[9].

Gráfico 7 – Projetos de lei por relator(a)

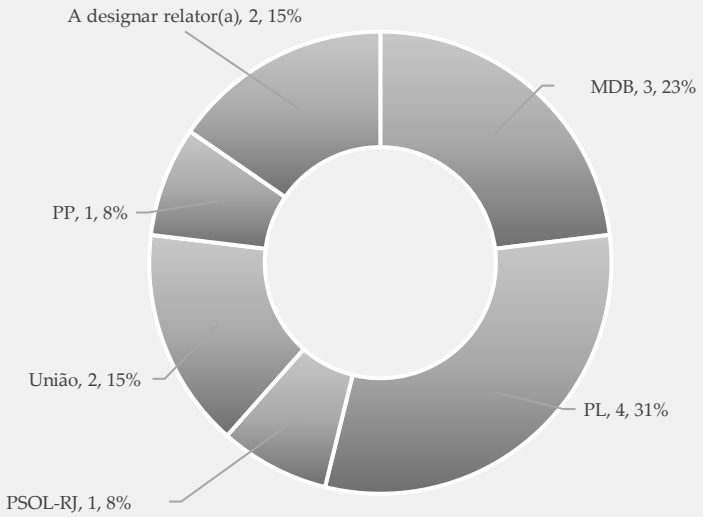


Quanto ao mérito do gráfico acima, trata-se de quando comparamos com quem estão as relatorias, sendo perceptível que um único projeto de lei está sob a Federação PSOL-REDE, ou com o grupo que não seja da oposição, como com Chico Alencar (PSOL-RJ), referente ao PL 2145/2023, de autoria de Marcos Pollon (PL-MS). Este projeto visa alterar o Estatuto do Índio para que seja impedido o reconhecimento de "áreas invadidas" como de ocupação tradicional.

Se nos atentamos aos partidos que concentram a maioria das proposições para serem relatadas, o PL possui 31% dos projetos, seguido pelo MDB (23%). O que reafirma a atuação incidente do PL nesta temática, mas também de sua relação com o Invasão Zero, muito mais que partidos como União Brasil, o antigo Democratas (DEM), que sempre teve estreita relação com a União Democrática Ruralista (UDR).

[9] Os quatro projetos anteriores a 2023 e que são os apensadores, podem ser consultados mais adiante no Gráfico 9.

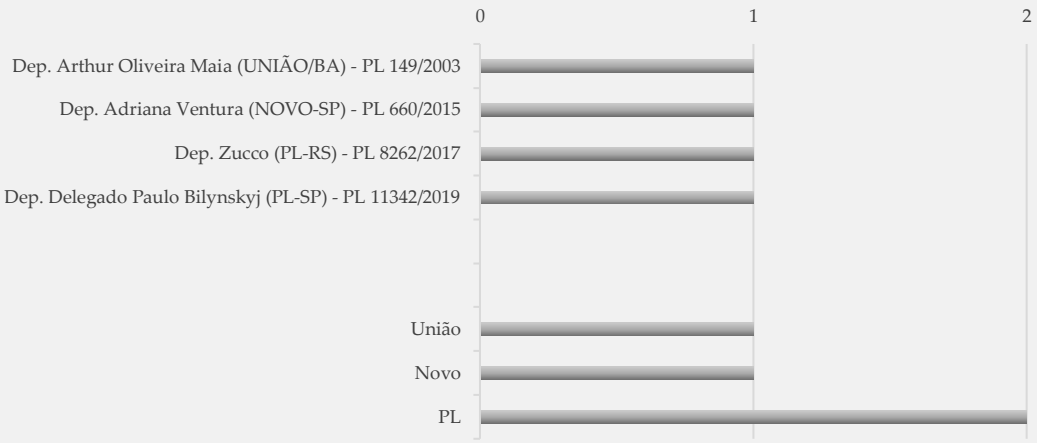
Gráfico 8 – Projetos de lei por partido do(a) relator(a)



Se cruzarmos os dados do Gráfico 8 com o do 4, projetos de lei por partido do(a) deputado(a) federal, veremos que tanto o PL é autor dos projetos de lei em 68% dos casos, como é relator dos projetos em 31%. O que demonstra que é o mesmo partido, por meio de seu deputado ou deputada, que ao propor, são também aqueles que relatam sobre a constitucionalidade, legalidade e juridicidade da proposta em sentido similar que apresentam.

No Gráfico 9 poderemos dimensionar esse mesmo panorama aos projetos anteriores a 2023, sendo o PL o partido que mais relata, para além da concentração da relatoria em partidos de direita.

Gráfico 9 – Projetos de lei anteriores a 2023 identificados no mapeamento de 2023-2024 por relator(a) e pelo partido do(a) relator(a)



Finalizado a apresentação dos dados de tramitação, passaremos em seguida para a análise do mérito das proposições legislativas do Invasão Zero.

4 O conteúdo dos projetos de lei do Invasão Zero

Pretendemos aqui adentrar no mérito dos projetos de lei, ou seja, entender o que estão propondo enquanto programa criminalizador. Sendo assim, apresentaremos ao início a relação dos projetos de lei contendo, respectivamente, o autor, partido, objeto, em referência à primeira ementa, e o estágio de tramitação, conforme Tabela 2. Em seguida, apresentamos os mesmos dados com relação aos projetos anteriores a 2023, na Tabela 3. Posteriormente, realizamos as classificações feitas a partir dos 38 projetos de lei, contendo 3 classificações guarda-chuvas: criminalização; uso da força policial; e beneficiamento de proprietários.

Tabela 2 – Projetos de lei do Invasão Zero (2023-2024)

PL	Autor-partido	Objeto (primeira ementa)	Estágio da tramitação
709/2023	Marcos Pollon - PL/MS	"Dispõe sobre impedimentos aplicados aos ocupantes e invasores de propriedades em todo território nacional"	Aguardando apreciação pelo Senado Federal
832/2023	Capitão Alden - PL/BA	"Altera o art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para caracterizar como ato de terrorismo a invasão armada de terras particulares, terrenos, lotes, casa ou imóvel rural, com pessoas intensão de ser o futuro proprietário, praticada com violência ou grave ameaça, mediante concurso de mais de duas"	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para pauta na CCJC
938/2023	Evair Vieira de Melo - PP/ES	"Altera a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal; Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 - Lei Antiterrorismo -; a fim de robustecer as medidas contra a turbação e esbulho de propriedade ou de posse"	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para pauta na CCJC
1052/2023	Coronel Fernanda - PL/MT	"Dispõe sobre a pena à prática do esbulho possessório com uso de violência"	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário
1090/2023	Lucio Mosquini - MDB/RO	"Acrescenta dispositivo ao Código Civil para agilizar a retomada da posse ao possuidor de boa fé em caso de invasão de propriedade"	Apensado ao PL 554/2019 – Pronta para pauta no Plenário
1198/2023	Coronel Chrisóstomo - PL/RO	"Altera o art. 161 e acrescenta o art. 161-A, do Decreto-Lei n° 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para dispor sobre o aumento de pena para o crime de esbulho possessório"	Pronta para pauta na CCJC
1276/2023	Daniela Reinehr - PL/SC	"Aumenta as penas dos crimes de alteração de limites, de usurpação de águas e de esbulho possessório, previstos no art. 161 do Decreto Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal) e prevê como circunstância qualificadora a prática desses crimes por grupos com caráter político e/ou ideológico"	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário

1289/2023	Delegado Caveira - PL/PA	"Altera a Lei 13.260, de 16 de março de 2016 – Lei Antiterrorismo – para tipificar como ato de terrorismo a invasão de propriedades rurais e urbanas, públicas ou particulares e a aplicação de ações punitivas aos ocupantes e invasores que os praticarem"	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para a pauta na CCJC
1373/2023	Lázaro Botelho - PP/TO Coautoria de: Ricardo Ayres - Republicanos/TO	"Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir aquele que cometa invasão de propriedade de ser beneficiário do Programa de Reforma Agrária, da regularização fundiária ou de linhas de crédito que tenham subvenções econômicas"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT
1781/2023	Gustavo Gayer - PL/GO	"Altera a Lei no 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para impedir a percepção de benefícios sociais e a participação em programas de acesso à terra ou crédito aos envolvidos em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel de domínio público ou privado"	Apensado ao PL 1373/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) CFT
1964/2023	Mauricio Neves - PP/SP	"Altera a Lei n. 13.260, de 16 de março de 2016, para nela incluir as ações terroristas que especifica"	Apensado ao PL 5065/2016 - Pronta para pauta na CCJC
2145/2023	Marcos Pollon - PL/MS	"Altera o art. 19 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, "Estatuto do Índio", para impedir o reconhecimento de áreas invadidas como de ocupação tradicional indígena"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CPOVOS
2587/2023	Marcos Pollon - PL/MS	"Dispõe sobre isenção do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural para o imóvel rural em que tenha sido praticado o crime de roubo e o imóvel rural objeto do crime de esbulho possessório"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT
2800/2023	Marcos Pollon - PL/MS	"Altera a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 e o Decreto-lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal)"	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário
3677/2023	José Medeiros - PL/MT	"Dispõe sobre a retirada de invasores de propriedade privada"	Apensado ao PL 554/2019 – Pronta para pauta no Plenário
3912/2023	Mauricio do Vôlei - PL/MG	"Acrescenta o inciso VI, no § 1º, do art. 2º da Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para inserir no rol de atos de terrorismo a invasão de terras públicas ou privados, por pessoa física ou em grupos, e aqueles que os financiarem"	Apensado ao PL 9858/2018 - Pronta para pauta na CCJC
3939/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Dispõe sobre as sanções acerca das invasões ou prática de esbulho possessório em supostas áreas tradicionalmente ocupadas ou pertencentes a remanescentes de quilombolas"	Apensado ao PL 2145/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CPOVOS
4040/2023	Cabo Gilberto Silva - PL/PB	"Altera o Código Penal – Decreto-lei n° 2.848/1940, para aumentar Pena dos crimes de violação de domicílio"	Apensado ao PL 1342/2019 – Pronto para pauta no Plenário
4387/2023	Coronel Ulysses - União/AC	"Altera a redação da Lei N.º 14.628/2023, para impedir que participante direto ou indireto em conflito fundiário, que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel de domínio público ou privado, seja beneficiário ou fornecedor do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA"	Apensado ao PL 1373/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT
4389/2023	Kim Kataguiri - União/SP	"Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer qualificadora ao crime de esbulho possessório"	Apensado ao PL 5040/2019 - Pronto para pauta no Plenário
4390/2023	Caroline de Toni - PL/SC	"Altera-se a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal"	Apensado ao PL 1373/2023 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CFT

4397/2023	Caroline de Toni - PL/SC	"Altera-se o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, Código Penal, para dispor sobre o crime de esbulho possessório"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CCJC
4431/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Proíbe o financiamento do Poder Público a organizações envolvidas em atividades ilegais"	Apensado ao PL 660/2015 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CASP
4432/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Dispões sobre a criação do Cadastro de Invasores de Propriedades e dá outras previdências"	Pronto para pauta na CCJC
4433/2023	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940, o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969 e Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, para dispor sobre a segurança no campo"	Apensado ao PL 8262/2017 – Pronta para pauta no Plenário
6093/2023	Coronel Fernanda - PL/MT	"Regulamenta o art. 231 da Constituição Federal, dispondo sobre o procedimento administrativo de demarcação de terras indígenas, de forma a garantir sua imparcialidade e eficiência"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CAPADR
100/2024	Messias Donato - Republicanos/ES	"Altera e insere dispositivos na Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016, para dispor sobre a definição e sanções para a promoção de grupos terroristas e dá outras providências"	Apensado ao PL 9604/2018 - Pronta para pauta na CCJC
920/2024	Rodolfo Nogueira - PL/MS	"Altera o art. 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, para criar nova modalidade de ato de improbidade administrativa"	Apensado ao PL 660/2015 - Aguardando parecer do(a) relator(a) na CASP
959/2024	Paulinho Freire - União/RN	"Dispõe sobre a defesa da posse"	Apensado ao PL 554/2019 – Pronta para pauta no Plenário
1188/2024	Marcos Pollon - PL/MS	"Dispõe sobre a criação do Cadastro Nacional de Invasores de Propriedades Urbanas e Rurais e dá outras previdências"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CSPCCO
1320/2024	Adilson Barroso - PL/SP	"Altera o § 6º do art. 2º da Lei nº 8.269, de 25 de fevereiro de 1993 e acrescenta artigo 2° e 3º, em havendo esbulho possessório ou invasão do imóvel rural, este não poderá ser vistoriado, avaliado ou desapropriado para fins de reforma agrária, sem a autorização do legítimo proprietário"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CCJC
1394/2024	Lázaro Botelho - PP/TO	"Altera o art. 161 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940, para aumentar o rigor da punição aos crimes de esbulho possessório e coibir sua prática quando praticado para fins de pressionar o Estado a executar políticas públicas"	Apensado ao PL 6193/2019 – Pronta para pauta no Plenário
1473/2024	Evair Vieira de Melo - PP/ES	"Altera a Lei n° 11.947, de 16 de junho de 2009, para, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), proibir a aquisição de gêneros alimentícios de pessoas físicas e jurídicas envolvidas, direta ou indiretamente, em invasão ou esbulho de imóvel urbano ou rural de domínio público ou privado"	Apensado ao PL 4387/2023 - Aguardando parecer do(a) Relator(a) na CFT
2815/2024	Juliana Kolankiewicz - MDB/MT	"Altera-se a Lei nº 13.260, de 16 de março de 2016 para incluir, dentre os atos de terrorismo, o crime de esbulho possessório. Altera o Capítulo III, do Título II, da Parte Especial do Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), cria o crime do art. 163-A do Código Penal, cria o crime do art. 244-D na Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), e inclui a Seção VI no Capítulo V da Lei n.º 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais), para aumentar as penas dos crimes tratados pelos correlatos dispositivos legais, alterar os requisitos do tipo de esbulho	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CPASF

		possessório, readequando suas penas e criar majorantes e qualificadoras para ele, de modo a coibir as invasões de terra e os crimes ambientais delas decorrentes, bem como para criar causa especial de aumento de pena quando os crimes se derem em áreas rurais ou locais ermos e reprimir a exposição de crianças e adolescentes a situações de risco envolvendo invasões de propriedades imóveis rurais ou urbanas"	
3578/2024	Zé Silva - Solidariedade/MG	"Altera a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, para dispor sobre os casos de esbulhos possessórios"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CAPADR
3579/2024	Silvia Waiãpi - PL/AP	"Altera o art. 9º da Lei nº 9.636, de 15 de maio de 1998, para estender o prazo de inscrição de ocupações em imóveis da União até 11 de setembro de 2023, visando à regularização fundiária de posses informais e ao aumento da base de arrecadação patrimonial"	Aguardando designação de relator(a) na CASP
3580/2024	Silvia Waiãpi - PL/AP	"Altera a Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979, que dispõe sobre a Faixa de Fronteira, e a Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 que estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, para dispor sobre a necessidade de autorização prévia do Ministério da Defesa para a atuação de Organizações da Sociedade Civil em terras federais em posse indígena localizadas na faixa de fronteira"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CREDN
3806/2024	Marussa Boldrin - MDB/GO	"Altera as Leis nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996; nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005, e dá outras providências"	Aguardando designação de relator(a) na CMADS

Embora os dados anteriores a 2023, como os projetos datados de 2003, 2015, 2017 e 2019, não se situem no âmbito do Invasão Zero, a importância reside no fato de tais projetos serem os apensadores das proposições recentes, o que evidencia o quanto se aproximam, mas ao mesmo tempo o quanto se distancia dos projetos anteriores.

Tabela 3 – Projetos de lei anteriores ao Invasão Zero e apensadores

PL	Autor-partido	Objeto (primeira ementa)	Estágio da tramitação
149/2003	Alberto Fraga - PMDB/DF	"Altera o Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, tipificando o crime de terrorismo e dá outras providências"	Pronta para pauta na CCJC
660/2015	Vinícius Carvalho -PRB/SP	"Altera a Lei nº 13.019/14, para vedar a celebração de parcerias voluntárias entre a União e entidades da sociedade civil que causem dano significativo a patrimônio público ou privado relacionado a suas reivindicações"	Aguardando parecer do(a) relator(a) na CASP
8262/2017	André Amaral - PMDB/PB	"Dispõe sobre a retirada de invasores de propriedade privada"	Pronta para pauta no Plenário
1342/2019	Aluisio Mendes - PMDB/DF	"Altera o artigo 150 do Código Penal e acrescenta os § 6º, 7º e 8º para aumentar a pena do crime de invasão de domicílio"	Pronta para pauta no Plenário

Apresentado a relação dos projetos de lei, partimos para compreender a sua classificação, que, conforme mencionamos anteriormente, foi realizado uma classificação inicial a partir de três categorias guarda-chuvas ou primária: criminalização (de cor cinza); uso da força policial (de cor azul); e beneficiamento de proprietários (de cor laranja).

Cada uma destas classificações divide-se em duas ou mais classificações, podendo ser desdobrada, ainda, a um terceiro nível de análise. A relação das classificações adotadas encontra-se no Tabela 4:

Tabela 4 – Classificações dos projetos de lei (2023-2024)

Categorias guarda-chuva	Categorias secundárias
Criminalização	Cadastramento de ocupantes
	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
	Responsabilização de membros da Administração Pública em caso de incitação a invasões/ocupações
	Responsabilização da autoridade policial
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
	Restrição ou retirada de direitos e garantias de quilombolas no processo de titulação
Uso da força policial	Uso da força policial sem ordem judicial
Beneficiamento de proprietários	Favorecimento a proprietários em procedimentos possessórios/reintegratórios
	Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural
	Vedação da desapropriação da propriedade em caso de ocupação
	Retira os critérios "área ocupada e ancestralidade da posse" da justa indenização da desapropriação quando ocorrer ocupação

Vejamos o que se entende por cada uma destas categorias para, posteriormente, ser dimensionado o seu uso e o que cada projeto se propõe com relação aos interesses do Invasão Zero e em ofensiva aos movimentos sociais e suas táticas de ocupações.

A "criminalização" refere a toda medida proposta, sobretudo, para enfrentar os movimentos sociais e coibir a tática de luta por meio das ocupações de propriedades, seja no campo, seja nas cidades. Dentre as medidas adotadas estão:

a) cadastramento de ocupantes, que refere a realização de um cadastro nacional de pessoas que, para o Invasão Zero, cometem invasão a propriedades, inclusive para fins reivindicatórios, ou seja, refere ao cadastramento de ocupantes, cuja finalidade é o controle para uma futura criminalização;

b) O "endurecimento dos tipos penais" e o "endurecimento das penas": ambas categorias, por um lado, a alteração dos tipos penais ou a sua criação, como no caso do artigo 161 do Código Penal, com especial destaque ao esbulho possessório, em que se cria qualificadoras e casos de aumento de pena, ou até a sua inserção ao catálogo de crimes hediondos; de modo similar ocorre com o crime de invasão de propriedade privada, além da criação de novos tipos como o de ocupação ou retomada, o de dano em esbulho possessório, ou de tipos penais no âmbito do Estatuto da Criança e do Adolescentes para as situações de esbulho possessório em que se encontram presentes crianças e adolescentes; quanto o aumento de pena, para além das causas de aumento de pena, tem o aumento em si das penas em alguns crimes anteriormente mencionados, especialmente o de esbulho e o de invasão de propriedade, assim como o aumento da pena em crimes ambientais com relação aos crimes tipificados no capítulo que versa sobre a "Usurpação" no Código Penal;

c) "Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade": de forma apartada da classificação anterior, decidimos dar destaque à alteração do crime de terrorismo, neste caso a proposta legislativa é para que fosse incluído os casos de invasão ou ocupação de propriedade, ainda que em contextos reivindicatórios e praticados por movimentos sociais, além de diversas outras previsões para o seu enquadramento;

d) "Responsabilização de membros da Administração Pública em caso de incitação a invasões/ocupações": trata-se de uma forma direta de criminalização não a quem está ocupando, mas ao servidor público que incentive, defenda ou apoie as ocupações dos movimentos sociais;

e) "Responsabilização da autoridade policial": refere a uma categoria mais específica que a anterior, já que se destina à força de segurança pública, sobretudo para obrigá-los a promover o processo de criminalização dos ocupantes, sob pena de serem responsabilizados de alguma forma, como por prevaricação e/ou por omissão comissiva no caso de esbulho possessória ou turbação coletiva; e/ou por danos, crimes de responsabilidade e/ou improbidade administrativa,

f) "Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)": é a categoria principal do Invasão Zero, sendo que propõem a vedação ou a proibição de: receber auxílio e/ou benefícios e/ou outros programas sociais do Governo Federal; participar de certames públicos federal; ser nomeado e/ou tomar posse em cargo ou função pública; exercer cargo público efetivo ou comissionado, podendo ser no âmbito da Administração Pública Direita da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou da Indireta; estar matriculado em

estabelecimentos oficiais de ensino; contratar junto ao poder público federal; ou, ainda, propõem a restrição de direitos nas políticas relacionadas à reforma agrária, como o Programa Nacional da Reforma Agrária, e/ou a linhas de crédito e/ou ser beneficiário de qualquer forma de regularização fundiária; restrição de direitos que impossibilita a condição de beneficiário e de fornecedor no Programa de Aquisição de Alimentos e no Programa Cozinha Solidária; restrição de direitos de ocupantes em Organizações da Sociedade Civil para atuar em territórios indígenas em Faixa de Fronteira; ou, também, a exclusão de entidade, organização, pessoa jurídica, cooperativa, associação e afins que de qualquer modo tenha colaborado, auxiliado, incentivado, induzido ou participado de invasões ou em conflito agrário ou fundiário do recebimento de recursos públicos, inclusive sendo vedado o repasse de recurso financeiros a movimentos que não possuam o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ); exclusão de integrantes de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, articulações ou outros organismos de participarem da política de regularização fundiária; por fim, ou realizam a vedação de financiamento direito ou indireto do Poder Público (federal, estadual e municipal) para organizações, empresas ou movimentos que promovam atividades ilegais, o que inclui invasões a propriedades e sua destruição; em caso de recebimento, deverá ocorrer a devolução e o pagamento de multa e a proibição de receber novos financiamentos; a vedação à Administração Pública em adquirir gêneros alimentícios provenientes de pessoas envolvidas com invasão ou esbulho possessório no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar; e cria nova modalidade de improbidade administrativa para quem realiza operação financeira para promover ou manter invasões a propriedades, seja por pessoas físicas ou jurídicas, seja por movimentos sociais;

g) "Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório": é a classificação que envolve especificamente os povos indígenas no processo demarcatório, sendo estabelecido marco temporal e/ou critério para que seja impedido a ocupação tradicional indígena com o fim de pressionar a demarcação territorial; a suspensão do procedimento demarcatório; e a vedação de terras indígenas já demarcadas; e/ou prevê alterações do procedimento demarcatório, inclusive quanto à homologação que se dará por meio de Medida Provisória, podendo o Congresso Nacional não reconhecer a área como ocupação tradicional

h) "Restrição ou retirada de direitos e garantias de quilombolas no processo de titulação": refere à classificação da população quilombola, em que é previsto a suspensão do procedimento de titulação em todas as suas fases.

A segunda categoria "uso da força policial" tem como previsão apenas o "uso da força policial sem ordem judicial", ou seja, sem mandado judicial para tanto, bastando a comprovação da posse ou do título de propriedade, entre outros meios;

A terceira e última categoria, é "beneficiamento de proprietários", que contempla as seguintes situações:

a) "Favorecimento a proprietários em procedimentos possessórios/ reintegratórios": em que ocorre a alteração e/ou flexibilização do procedimento de reintegração de posse em favor do proprietário, inclusive, quanto à redução do prazo para a reintegração e demais procedimentos e/ou medidas a serem adotadas pelo magistrado; reiteração do direito ao desforço imediato (apesar de abarcar o uso da força policial, mas que é priorizado a categoria própria para tanto);

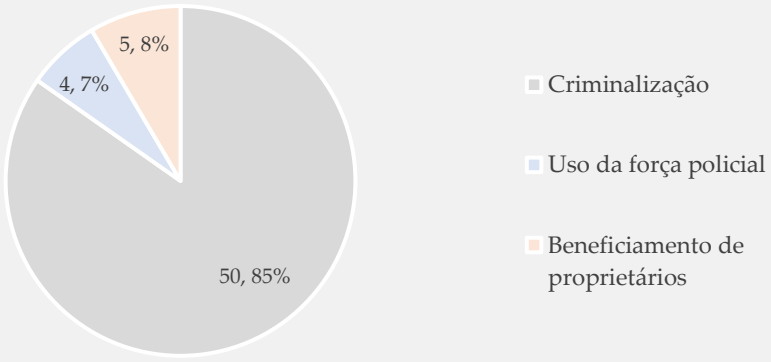
b) "Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural": nas situações em que a propriedade rural seja ocupada, ainda que improdutiva, o proprietário será isento do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural;

c) "Vedação da desapropriação da propriedade em caso de ocupação": trata-se da impossibilidade de a propriedade que for ocupada em ser desapropriada; e

d) "Retira os critérios 'área ocupada e ancestralidade da posse' da justa indenização da desapropriação quando ocorrer ocupação": o que significa que não haverá valoração da indenização com relação ao critério área ocupada e ancestralidade da posse.

Os três critérios guarda-chuva têm a predominância da "criminalização" em 85% dos casos (50 ocorrências), enquanto o "uso da força policial" e o "beneficiamento de proprietários" têm, respectivamente, 7% (4) e 8% (5).

Gráfico 10 – Predominância das classificações (guarda-chuva) nos projetos de lei



O fato de se ter 59 ocorrências e apenas 38 projetos de lei tem relação com o fato de que cada projeto possui mais de uma classificação, conforme é descriminado na Tabela 5.

Por agora, vejamos o Gráfico 11 que nos fornece a relação de cada categoria que predomina na totalidade dos projetos. Tem destaque as criminalizações por meio da "responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)", com 15 ocorrências, "endurecimento das penas" com 10 e "endurecimento dos tipos penais" com 9; junta a estas duas últimas, não pode ser ignorado as 7 ocorrências de comparação da "ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade".

Gráfico 11 – Relação quantitativa das classificações secundárias nos projetos de lei



Finalmente, apresentamos as classificações por cada um dos projetos de lei, podendo estes terem uma ou mais classificações, a depender de seu objeto, que pode ser restrito, mas também amplíssimo.

Tabela 5 – Classificações secundárias por projetos de lei

PL	Categorias secundárias
709/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
832/2023	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
938/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
	Responsabilização da autoridade policial
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
	Uso da força policial sem ordem judicial
	Favorecimento a proprietários em procedimentos possessórios/reintegratórios
1052/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
1090/2023	Uso da força policial sem ordem judicial
1198/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
1276/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
1289/2023	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
1373/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
1781/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
1964/2023	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
2145/2023	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
2587/2023	Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural
2800/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
3677/2023	Responsabilização da autoridade policial
	Uso da força policial sem ordem judicial
3912/2023	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
3939/2023	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
	Restrição ou retirada de direitos e garantias de quilombolas no processo de titulação
4040/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
4387/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)

4389/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
4390/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
4397/2023	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
4431/2023	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
4432/2023	Cadastramento de ocupantes
6093/2023	Restrição ou retirada de direitos e garantias dos povos indígenas no processo demarcatório
100/2024	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
920/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
959/2024	Uso da força policial sem ordem judicial
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
1188/2024	Cadastramento de ocupantes
	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
1320/2024	Responsabilização de membros da Administração Pública em caso de incitação a invasões/ocupações
	Vedação da desapropriação da propriedade em caso de ocupação
1394/2024	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
1473/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
2815/2024	Endurecimento dos tipos penais
	Endurecimento das penas
	Ocupação como terrorismo no campo e/ou na cidade
3578/2024	Retira os critérios "área ocupada e ancestralidade da posse" da justa indenização da desapropriação quando ocorrer ocupação
3579/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)
3806/2024	Isenção de pagamento de ITR quando houver ocupação em imóvel rural
3580/2024	Responsabilização cível ou administrativa ou pena assessória (no campo e/ou na cidade)

Considerações finais

A partir do presente mapeamento realizado na Câmara dos Deputados entre os períodos analisados de 2023 e 2024, percebe-se que, a partir da tática da ocupação dos movimentos sociais, há um amplo processo de criminalização que não se situa apenas no âmbito do direito penal, senão também no processo de responsabilização civil, administrativo ou na criação de penas assessórias como forma predominante.

Para que fosse possível realizar esta análise, discutimos no primeiro tópico acerca do procedimento de coleta dos dados junto ao sítio da Câmara dos Deputados

Federais, informando os termos e critérios utilizados e as possíveis divergências identificadas em cada coleta. Ainda, é apresentado esclarecimento sobre a atualização dos dados no ano de 2025, que se restringiram ao estágio de tramitação.

Já no segundo tópico, discutimos sobre a relação do Invasão Zero com a Câmara dos Deputados, tendo representado um papel fundamental na conformação de um programa criminalizador contra os movimentos sociais que lutam no campo e nas cidades, inclusive por meio da FPA. Este programa é concretizado na Tabela 1, a partir dos 38 projetos de lei identificados no mapeamento, e que demonstram que o processo de criminalização não é nada novo como se vê com os projetos apensadores de anos anteriores a 2023. Assim, foi apresentado os projetos de lei por comissão; a composição do CCJC por partido; os projetos de lei por deputado(a) federal; os projetos de lei por estado federado; os projetos de lei por partido do(a) deputado(a) federal.

Já no terceiro, abordamos a tramitação dos projetos de lei, de modo que foi apresentado o *status* da tramitação dos projetos legislativos de 2023 e 2024, posteriormente, os anteriores a esta data, e os seus relatores(as) com relação aos projetos de lei principais.

Por fim, no quarto e último ponto de discussão, foi dado destaque ao conteúdo destes projetos. Desse modo, apresentamos a Tabela 2, em que identifica o PL, o autor-partido, o objeto da primeira ementa do projeto de lei e seu estágio de tramitação. De igual modo, fizemos a Tabela 3 com os projetos principais e anteriores a 2023, os chamados apensadores. Com isso, realizamos as classificações dos projetos de lei a partir de três categorias guarda-chuva: "criminalização", "uso da força policial" e "beneficiamento de proprietários". Estas três categorias poderiam desdobram em uma ou mais categorias secundárias. A partir dessas categorias elaboramos a predominância das classificações guarda-chuva em que a "criminalização" representava 85% dos casos. Por fim, com relação às categorias secundárias, foi evidenciado a relação quantitativa destas categorias nos projetos de lei para, posteriormente, identificar cada classificação específica por projeto de lei.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, acessado em 01/12/2024. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/membros. Acesso em: 01 dez. 2024.

FRENTE PARLAMENTAR PELA AGROPECUÁRIA. Todos os membros. *Frente Parlamentar pela Agropecuária*, atualizado em 25/07/2023. Disponível em: https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/. Acesso em: 20 jun. 2024.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. Invasão Zero: a nova contrarreação do latifúndio. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 945-965, jan./jun. 2025a. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56501.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo. O Invasão Zero no Centro-Oeste: o mapeamento da contrarreação mobilizadora aos movimentos sociais e povos oprimidos nas assembleias legislativas estaduais. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 237-312, jan./jun. 2025b. DOI: 10.26512/revistainsurgncia.v11i1.56697.

TEIXEIRA, Leonardo Evaristo; BALDANI, Cecília Café; SANTOS, Daniel Anunciação dos; SANTOS, Liliane da Silva; QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. O Projeto de Lei 709/2023: a criminalização da luta social que faz cumprir o dever constitucional de reforma agrária e de declaração de direitos. In: INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS (org.). *Anais do X Seminário Nacional do IPDMS*. Jataí: IPDMS, 2025 (no prelo).

Sobre as autoras e os autores

Leonardo Evaristo Teixeira
Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ), com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Mestre em Direitos Humanos pela Universidad Autónoma de San Luis Potosí (UASLP, México). Professor substituto do Curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e o NAJUP Josiane Evangelista do ICSA/UFJ; o grupo de pesquisa "Direitos Humanos e Movimentos Sociais" da UFRJ; o GT CLACSO *Pensamiento jurídico crítico y conflictos sociopolíticos*; e os GTs Criminologia Crítica e Movimentos Sociais e Questão agrária, conflitos socioambientais, povos e comunidades tradicionais, ambos do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Ainda é membro da Secretaria Executiva do IPDMS e da Equipe Editorial da InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais.

Mariana Trotta Dallalana Quintans
Advogada popular, Professora da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Possui doutorado em Ciências Sociais Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É co-coordenadora do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin da UFRJ. É bolsista Jovem Cientista do Nosso Estado da FAPERJ.

Thamires Azeredo Chaves
Bacharel em Ciências sociais pela Universidade Federal Fluminense e graduanda em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora e extensionista do NAJUP Luiza Mahin/UFRJ.

Daniel Anunciação
Graduando pela Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Pesquisador do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ); Pesquisador do Laboratório de Estudos Institucionais - LETACI (PPGD/UFRJ).

Cecília Café Baldani
Mestranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG/Goiânia). Integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular - NAJUP Luiza Mahin da Faculdade Nacional de Direito (FND/UFRJ). Residente Jurídica da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro. Participa do Laboratório de Pesquisa "Inpodderales".

Liliane da Silva Santos
Advogada. Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Bacharela em Direito pela Faculdade Pio Décimo (FPD). Pesquisadora do Laboratório de Inovação, Pesquisa e Observação de Direito, Democracia e Representações da América Latina e Eixo Sul da Universidade Federal do Rio de Janeiro (INPODDERALES/UFRJ). Integrante do Grupo de Trabalho "Os Indígenas na História" vinculado à ANPUH/SE. Bolsista pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Francisco Trope da Silva Porto
Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Direito pela mesma Universidade. Integrante do NAJUP Luiza Mahin e do grupo de pesquisa "Poder Judiciário e conflitos fundiários no território fluminense".

Nota
Este relatório foi elaborado no âmbito do grupo de pesquisa CNPq *Direitos humanos e movimentos sociais*, sob coordenação das professoras Ana Claudia Diogo Tavares e Mariana Trotta Dallalana Quintans, vinculado à Universidade Federal do Rio de Janeiro e em parceria com o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Luiza Mahin e o Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD), todos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Alguns dos autores e autoras deste relatório, vinculados ao PPGD/UFRJ, contam com bolsa PROEX da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

insurgência
revista de direitos e movimentos sociais

IPDMS INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS
PPGDH UnB

dossiê Poder Judiciário e Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais

v. 11 | n. 1
jan./jun. 2025



Relatório - Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO)



insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
volume 11, número 1, janeiro a junho de 2025
ISSN 2447-6684

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS)
e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB)

EDITOR RESPONSÁVEL
Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília)

COORDENAÇÃO EDITORIAL EXECUTIVA DESTE NÚMERO
Leonardo Evaristo Teixeira e Ricardo Prestes Pazello
(Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais)

COMISSÃO ORGANIZADORA DO DOSSIÊ
"PODER JUDICIÁRIO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO CAMPO E NA CIDADE"
Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais

RELATÓRIO
Esloane Gonçalves Rodrigues, Ueber Alves Souza, Diego Augusto Diehl,
Julia Silva Martins e Maisa de Sousa Gomes
(Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Josiane Evangelista e Núcleo de Direitos Humanos de Rio Verde e região)

CAPA
Colagem "Cartografias da resistência pelo direito à terra e moradia", de Flávia do Amaral Vieira, para o dossiê "Poder Judiciáro e conflitos fundiário no campo e na cidade", com adaptação de Guilherme Cavicchioli Uchimura; e adaptação de Leonardo Evaristo Teixeira para o presente relatório.

EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO
Leonardo Evaristo Teixeira

O "**Relatório – Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO)**" é uma produção do Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Josiane Evangelista, do curso de Direito do Instituto de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal de Jataí (ICSA/UFJ) e do Núcleo de Direitos Humanos de Rio Verde e região, e publicado na seção Práxis de Libertação do dossiê *Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade,* da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão *NAJUP Luiza Mahin*, *OBUNTU* e *OFUNGO.*

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Dossiê realizado em colaboração com os projetos de extensão **NAJUP Luiza Mahin**, **OBUNTU** e **OFUNGO**

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Relatório – Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO)

Informe – Función social de la tierra y ocupación de Leonir Orback (Hacienda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO)

Report – Social function of land and Leonir Orback occupation (Ouro Branco Farm, Santa Helena de Goiás-GO)

Esloane Gonçalves Rodrigues[1]
[1] Universidade Federal de Jataí, Goiás, Brasil. E-mail: esloanegoncalvesr@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0008-4635-8696.

Ueber Alves Souza[2]
[2] Universidade Federal de Jataí, Goiás, Brasil. E-mail: ueberalves@hotmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0001-2580-4836.

Diego Augusto Diehl[3]
[3] Universidade Federal de Jataí, Goiás, Brasil. E-mail: diegoadiehl@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-7521-7349.

Júlia Silva Martins[4]
[4] Universidade Federal de Jataí, Goiás, Brasil. E-mail: julia.martins@discente.ufj.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-5198-3631.

Maisa de Sousa Gomes[5]
[5] Universidade Federal de Jataí, Goiás, Brasil. E-mail: maisa.gomes@discente.ufj.edu.br. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-4428-7485.

Submetido em 29/03/2025
Aceito em 29/03/2025

Como citar este trabalho
RODRIGUES, Esloane Gonçalves; SOUZA, Ueber Alves; DIEHL, Diego Augusto; MARTINS, Júlia Silva; GOMES, Maisa de Sousa. Relatório – Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO). *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1315-1351, jan./jun. 2025.

Relatório – Função social da terra e ocupação Leonir Orback (Fazenda Ouro Branco, Santa Helena de Goiás-GO)

Resumo
A primeira versão deste relatório foi elaborada em 2016 pelo Núcleo de Direitos Humanos de Rio Verde e Região, quando o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra ocupou a Fazenda Ouro Branco, propriedade da Usina Santa Helena Açúcar e Álcool, então administrada pelo Grupo Naoum. Na época os militantes Luiz Batista Borges e Valdir Misnerovicz estavam presos e Natalino de Jesus e Diessyka Soares em exilados, vítimas de um processo de criminalização com base na Lei 12.850 (Lei de Organizações Criminosas). A finalidade do relatório era retratar a vida e a luta dos acampados e anunciar que o acampamento trouxe para a área ocupada o cumprimento da função social, inexistente quando em posse da Usina. A Partir de 2017 o NAJUP-JE passou a acompanhar o Acampamento Leonir Orback, assumindo também a tarefa de atualizar o presente relatório. Decorridos 8 anos desde a ocupação, os militantes Valdir, Dyessika e Natalino foram inocentados e a extinção da pena de Luiz. No entanto, o Acampamento permanece, altivo, na frente da sede da Usina Santa Helena reivindicando a adjudicação das terras para assentamento das famílias.
Palavras-chave
Reforma agrária. Movimento Sem Terra. Luta pela Terra em Goiás.

Resumen
La primera versión de este informe fue elaborada en 2016 por el Centro de Derechos Humanos de Río Verde y Región, cuando el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra ocupó la hacienda Ouro Branco, propiedad de la Plantación de Azúcar y Alcohol Santa Helena, entonces gestionada por el Grupo Naoum. En aquella época, los activistas Luiz Batista Borges y Valdir Misnerovicz estaban en prisión y Natalino de Jesus y Diessyka Soares en el exilio, víctimas de un proceso de criminalización basado en la Ley 12.850 (Ley de Organizaciones Criminales). El objetivo del informe era retratar la vida y la lucha de los acampados y anunciar que el campamento había traído el cumplimiento de la función social de la zona ocupada, inexistente cuando estaba en manos de la central. A partir de 2017, NAJUP-JE comenzó a acompañar el Campamento Leonir Orback y también asumió la tarea de actualizar este informe. Ocho años después de la ocupación, los activistas Valdir, Dyessika y Natalino han sido absueltos y la condena de Luiz ha sido levantada. Sin embargo, el Campamento permanece altivo frente a la sede de la Usina Santa Helena, exigiendo la adjudicación de las tierras para el asentamiento de las familias.
Palabras-clave
Reforma agraria. Movimiento de los Sin Tierra. Lucha por la tierra en Goiás.

Abstract
The first version of this report was prepared in 2016 by the Rio Verde and Region Human Rights Center, when the Landless Rural Workers' Movement occupied the Ouro Branco Farm, owned by the Santa Helena Sugar and Alcohol Plantation, then managed by the Naoum Group. At the time, activists Luiz Batista Borges and Valdir Misnerovicz were imprisoned and Natalino de Jesus and Diessyka Soares were in exile, victims of a criminalization process based on Law 12.850 (Criminal Organizations Law). The purpose of the report was to portray the life and struggle of the campers and announce that the

camp had brought the occupied area into compliance with its social function, which was non-existent when it was owned by the plant. From 2017 onwards, NAJUP-JE began to accompany the Leonir Orback Camp and also took on the task of updating this report. Eight years on from the occupation, the activists Valdir, Dyessika and Natalino have been cleared and Luiz's sentence has been lifted. However, the Camp remains standing proudly in front of the headquarters of Usina Santa Helena, demanding that the land be awarded for the settlement of the families.
Keywords
Agrarian reform. Landless Movement. Land struggle in Goiás.

Introdução

No dia 31 de julho de 2016, cerca de 400 (quatrocentas) famílias ocuparam uma pequena área da intitulada "Fazenda Ouro Branco", que estava sob a posse (litigiosa) da Usina Santa Helena de Açúcar e Álcool S/A – em recuperação judicial, com o intuito de denunciar os diversos crimes cometidos pelo Grupo Naoum (controlador da Usina) e de reivindicar o pagamento de tributos devidos à União Federal, por meio da destinação de parte de seus bens imóveis para a Reforma Agrária.

A ocupação foi intitulada "Leonir Orback", em homenagem ao jovem sem-terra paranaense morto pelo latifúndio no ano de 2016, no município de Quedas do Iguaçú-PR. Essa decisão se deu de forma coletiva, em assembleia geral das famílias, no mesmo dia da ocupação.

Com o presente relatório, além de sintetizar o quadro geral da trama jurídica envolvendo a Usina Santa Helena Açúcar e Álcool S/A e o Grupo Naoum (grupo econômico proprietário da mencionada Usina) pretendemos demonstrar a série de direitos humanos historicamente negados a centenas de famílias goianas, que puderam começar a ser implementados a partir da referida ocupação. Destacamos nesse sentido a concretização do direito à moradia, do direito à alimentação saudável, do direito ao trabalho e produção, do direito ao meio ambiente equilibrado, do direito à educação, do exercício da liberdade religiosa, da liberdade de expressão, de associação e de reunião. A concretização desses direitos humanos fundamentais, reconhecidos aliás pela CF/1988, é o que permite afirmar que a função social da posse está sendo plenamente cumprido neste momento, no que se refere às terras da Ocupação Leonir Orback. Se antes da ocupação, a Fazenda Ouro Branco não cumpria com todos os requisitos necessários a configurar o cumprimento da função social da terra (para o qual não basta a mera produtividade, mas também o equilíbrio social, ambiental e trabalhista); agora com a presença de mais de 400 (quatrocentas) famílias vivendo e trabalhando em

conjunto, a função social desse pequeno pedaço de chão finalmente pode ser concretizado, como pretendemos demonstrar com o presente relatório.

Contudo, a permanência das famílias na área ocupada em 2016 não se deu sem percalços. Há um clima constante de ameaças e intimidações constantes que provoca um permanente clima de tensão entre os acampados. Nesse período (de 2016 a 2024) dois incêndios de grandes proporções surgiram dos canaviais que cercam o acampamento queimando barracos provocando traumas profundos especialmente em crianças e idosos. Há, por parte dos acampados, a suspeita de que os incêndios mencionados tenham sido criminosos. Visando o risco de novas ocorrências do tipo, as famílias obtiveram junto ao Corpo de Bombeiros um treinamento de combate a incêndios.

Outra questão que aflige as famílias são as ações intimidatórias praticadas pela Polícia Militar que, de tempos em tempos, volta a cercear o Acampamento Leonir Orback, passando lentamente na frente, mostrando armas, apontando o dedo. Há períodos em que passam viaturas 6 ou 7 vezes num único dia. Há relatos de viaturas que tentaram adentrar a área ocupada afirmando que iriam encontrar algum conhecido. Essas tentativas de intimidações costumam durar semanas e acontecem à luz do dia sem nenhuma cerimônia.

Acirrando o cenário de conflito permanente, nos últimos anos as famílias acampadas passaram a ser vigiadas por drones de filmagens que sobrevoam a ocupação chegando a quase adentrar os barracos. As famílias sentem-se acuadas diante do desconhecimento do destino dessas imagens.

A aplicação de agrotóxicos nas lavouras é outro motivo de permanência do conflito entre as famílias acampadas e a Usina Santa Helena Açúcar e Álcool e os parceiros destas. Isso porque, na época de aplicação dos agrotóxicos, os aviões e as máquinas agrícolas utilizadas se aproximam excessivamente dos barracos causando uma série de problemas de pele e respiratórios que afetam, principalmente, as crianças menores e os idosos.

Afirmamos que o Acampamento Leonir Orback, apesar da pequena área ocupada, conferiu à Fazenda Ouro Branco uma amostragem do que representa o cumprimento da função social da propriedade nos termos constitucionais. Entretanto, os direitos e garantias fundamentais dos trabalhadores e trabalhadoras que ali resistem estão em constante ameaça. O que as famílias acampadas buscam é não apenas o direito à terra como instrumento de trabalho e de produção e reprodução do modo de vida camponês. Como demonstraremos a seguir, as

famílias lutam pela efetivação do direito à educação e cultura, ao lazer, à saúde, ao meio ambiente equilibrado, entre outros.

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Josiane Evangelista, projeto de extensão universitária vinculado à Universidade Federal de Jataí e o Núcleo de Direitos Humanos de Rio Verde e Região, organização da sociedade civil sem personalidade jurídica, formada para o exercício da cidadania e da solidariedade com causas referentes a violações de direitos humanos no Sudoeste Goiano, passou a acompanhar de forma ininterrupta as atividades desenvolvidas pelas famílias da Ocupação Leonir Orback, por entender que o direito à terra é um direito humano fundamental, que viabiliza a efetivação de outros direitos humanos fundamentais para a garantia da dignidade da pessoa humana, princípio basilar do Estado Democrático de Direito e da Constituição Federal de 1988.

Por fim, pontuamos que esse relatório é mantido para fins de registro histórico, para utilização em atividades de formação, bem como divulgação externa a respeito do cenário geral do Acampamento e suas demandas. Vale lembrar que o Acampamento Leonir Orback é alvo de um processo de reintegração de posse em estágio avançado, convivendo a mais de 8 (oito anos) com ameaça de despejo. Essas ponderações são relevantes para que se entenda a linguagem adotada no texto que foge um pouco das regras acadêmicas tradicionais.

1 Organização das famílias acampadas

O problema que envolve a chamada "questão agrária" no Sudoeste Goiano é já bastante antigo, sendo que até o presente momento as autoridades públicas resumiram sua atuação à repressão da grande demanda social por uma repartição mais justa e equânime das férteis terras que se encontram nessa grande região. Nesse sentido, é importante dizer que a Ocupação Leonir Orback não é a primeira iniciativa de famílias sem-terra em lutar pelo cumprimento do art. 184 da CF/1988. Antes dela, muitas outras ocupações de terras ocorreram nessa mesma região, com destaque para a ocupação da Fazenda "Várzea da Ema" em 2015, com a participação de mais de 3.000 (três mil) famílias de Santa Helena de Goiás, Rio Verde, Turvelândia, Jataí entre outros municípios da região.

Desde o início da Ocupação Leonir Orback, as famílias passaram a se organizar em núcleos de base e setores, a partir dos quais as decisões coletivas são tomadas. Os núcleos de base são os espaços mais importantes de discussão coletiva e de deliberação da ocupação, visto que todas as famílias são orientadas a participar de um desses "NBs", que são espaços que reúnem em torno de 20 a 40 famílias para a discussão de todas as questões pertinentes à ocupação. Já os setores são indicados

pelos NBs e têm o papel de coordenar as atividades nas mais diversas áreas, entre as quais destacamos as seguintes: educação, religião, produção, disciplina, higiene, infra-estrutura, juventude, saúde etc.

Como pudemos verificar nessas reuniões, é um equívoco atribuir a certos sujeitos a condição de "liderança" da ocupação, visto que todas as decisões tomadas pelo movimento se dão de forma coletiva, seja nas reuniões dos "NBs", seja nos setores ou em assembleias com as famílias. Essa forma de organização, que permite maior democracia e participação de cada pessoa, é o que garante a concretização de resultados conjuntos em tão pouco tempo de ocupação, como os que apresentaremos neste relatório.

As fotos e imagens apresentadas nos itens a seguir buscam destacar os seguintes direitos humanos efetivados com a Ocupação Leonir Orback, que até então eram meras "promessas" dadas pela CF/1988 e pelo poder público. Trata-se do direito à moradia (com a construção das pequenas e simples casas – mal-chamadas "barracos" – pelos acampados), do direito ao trabalho individual e coletivo e do direito ao meio ambiente equilibrado (pela produção agroecológica), do direito à educação (com a construção da Escola de Alfabetização "Renascer", a biblioteca, o encaminhamento das crianças e jovens às escolas de Santa Helena de Goiás, entre outros projetos e atividades que detalharemos logo mais), e do direito a religião (pela construção de uma igreja católica e uma igreja evangélica dentro da ocupação).

A efetivação desses direitos permite dizer que a função social da terra está sendo plenamente concretizada com a Ocupação Leonir Orback, o que não ocorria até então com a Fazenda Ouro Branco, visto que nela as funções econômica, trabalhista, social e ambiental da terra não estavam sendo observadas. Apenas a produtividade era atendida segundo verificação dos órgãos de fiscalização, o que não constitui por si só na efetivação da função social da terra.

2 Moradias das famílias acampadas

O sorriso das pessoas talvez seja a melhor prova de sua satisfação, de que sua vida hoje é melhor que antes, por mais difíceis que possam parecer as condições em que hoje vivem as famílias da Ocupação Leonir Orback. Embaixo dos "barracos" as famílias distanciam-se dos altos valores dos aluguéis praticados na região e a promoção da cultura da coletividade mantém todas e todos distante da fome e do frio. Veremos a seguir algumas fotos que simbolizam isso:









O protagonismo das mulheres na Ocupação Leonir Orback é inegável. A maior parte das famílias acampadas é dirigida por mulheres. Ainda assim, podemos ver que também os homens participam de forma ativa das atividades, sejam eles idosos ou jovens.









A água é um bem comum fundamental para a reprodução da vida humana, animal e vegetal. Percebemos que a Ocupação Leonir Orback incentiva o uso consciente e coletivo da água, tanto para uso doméstico como para o exercício das atividades produtivas que destacaremos no item seguinte deste relatório.





3 Produção Agroecológica

Mesmo com poucos meses de ocupação, e com a própria insegurança no que se refere à posse da área, as famílias acampadas passaram desde o primeiro momento a dar uma destinação distinta daquela que era tradicionalmente dada na Fazenda Ouro Branco. Ao invés da ambientalmente agressiva produção de cana-de-açúcar, com a aplicação pesada de produtos químicos que contaminam a terra e o lençol freático, passou-se a incentivar a produção de alimentos para consumo pessoal das famílias e também para a venda do excedente nas feiras de produtores da cidade.

Para isso, foi necessário um primeiro trabalho de descontaminação da terra, e de aprendizagem do manejo agroecológico de plantas e de animais. Os resultados podem ser vistos nas fotos a seguir.

















A preparação da terra para a produção agroecológica envolve duas atividades fundamentais, que são a preparação de fertilizantes naturais e a realização da compostagem de produtos orgânicos. Vemos a seguir duas imagens que correspondem respectivamente a essas duas atividades:





Além das hortaliças que podemos ver nas primeiras imagens desta seção do relatório, também é de destacar a grande produção de milho e de mandioca que foi desenvolvida de forma coletiva. Toda a produção é destinada ao consumo das famílias e seus excedentes passaram a ser vendidos nas feiras de produtores da cidade de Santa Helena de Goiás.



A criação de animais também segue princípios agroecológicos na Ocupação Leonir Orback, sendo que nesse caso seu consumo é restrito às famílias da própria ocupação. Temos a seguir algumas imagens das produções individuais de famílias acampadas:











Com o passar do tempo, os espaços produtivos da Ocupação Leonir Orback foram se complexificando. Foi construída uma casa de farinha, uma cozinha para a produção de doces e compotas, uma oficina de artesanato onde é produzido crochê e outras manualidades, que geram renda para as famílias acampadas, principalmente as chefiadas por mulheres.

Nesse período, inclusive, os acampados e acampadas montaram uma casa de farinha com uma produção anual de aproximadamente 30.000 kg de mandioca, 2000 kg de farinha e 1000 kg de polvilho. Além disso, a cada ano produz-se no Acampamento em média 100 kg de doces e compotas, 10 kg de colorau de urucum, cerca de 20 kg de pimentas, 30 kg de conservas diversas, 50 kg de pães caseiros, 5 kg de ervas desidratadas (temperos) e artesanatos variados como porta canetas,

agendas decoradas, cadernos, chinelos bordados, panos, tapete. Ademais, por ano, produz em média, 6.000 quilo de carne de porco, 18 mil kg de milho, 6 toneladas de abóbora, 7 toneladas de banana, 5 mil kg de frango, 4 mil litros de leite, 200 caixas de quiabo, 100 caixas de jiló, 20 caixas de pimenta, hortaliças; alface, couve, repolho, salsa, cebolinha, Coentro, rúcula, cerca de 150 caixas, 50 caixas de tomate e 20.000 caixas de ovos e 1.000 litros de feijão macaço.

Além disso, todos os anos é organizada pelo Acampamento a Festa da Pamonha que já se tornou uma tradição municipal. Nesse ano de 2025 foi realizada a 7° edição do evento que festeja a colheita do milho servindo pamonha e outros derivados do milho numa festança com muita dança, poesia, leilão, bingo e outras tradições comuns nas festas camponesas.

Ademais, visando a promoção da saúde das famílias, foi criado um horto medicinal onde são cultivadas diversas espécies de plantas homeopáticas com as quais são produzidos xaropes, pomadas,tinturas, *etc*.

4 Educação e formação

Esse talvez seja o capítulo mais bonito do exercício da função social da terra na Ocupação Leonir Orback. O fato é que muitas famílias acampadas têm adultos e idosos analfabetos, em virtude da omissão histórica do Estado brasileiro também nesse aspecto.

Com a construção da Escola de Alfabetização "Renascer", muitos cidadãos brasileiros estão tendo a oportunidade de, pela primeira vez, ter acesso às letras e à cultura formal. Uma eventual retirada das famílias dessa área certamente acabará com essa experiência, caso venha algum dia a ocorrer.




MST




MST





O Setor de Educação da Ocupação Leonir Orback também mantém contato com a Secretaria Municipal de Educação de Santa Helena de Goiás, e monitora a matrícula de suas crianças e jovens nas escolas e colégios municipais e estaduais situados no município. A Prefeitura Municipal disponibiliza atualmente 2 (dois) ônibus escolares para atender a grande demanda que atualmente se encontra na ocupação, como podemos ver nas fotos abaixo:







Além disso, as famílias acampadas construíram uma biblioteca, voltada a todos e todas que queiram dar prosseguimento aos estudos e/ou nutrir o hábito da leitura.

A Escola de Alfabetização Renascer, desde 2022 conta com energia solar. Além da alfabetização de jovens e adultos, são desenvolvidas na Escolinha uma série de atividades ligadas à educação e cultura. Há semanalmente promoção de educação ambiental para as crianças com o projeto denominado "Cozinha Saudável" onde é ensinado às crianças o manejo agroecológico dos alimentos desde o plantio até o cozimento. Também voltado para atender as crianças acampadas, o Setor organiza o oferecimento de aulas de reforço escolar para aqueles que porventura estejam

com dificuldades escolares, inclusive, atualmente atende crianças neuroatípicas auxiliando-as em suas dificuldades.

Semanalmente são oferecidas aulas de violão e de informática básica para qualquer pessoa acampada que se interesse. Além disso, há um cinema popular com sessões quinzenais, aulas de capoeira aos domingos e, nesse mês de julho de 2024 estarão iniciando as aulas de batuque e as oficinas de produção de instrumentos musicais de percussão com materiais recicláveis. Há também um campinho de futebol para garantir o lazer das crianças e adolescentes e está em construção um parquinho com brinquedos doados e outros construídos pelos acampados. Por fim, a cada quinze dias é realizada a ciranda que promove a manutenção de brincadeiras e tradições campesinas, além de estimular a convivência entre as crianças "Sem Terrinhas" ali acampadas. Também são realizadas reuniões formativas periódicas do setor de formação, com o intuito de realizar leitura e discussão de livros e textos que se encontram na biblioteca.



Uma eventual reintegração de posse trará consequências terríveis ao direito à educação e cultura dessas famílias goianas. Não só as crianças e jovens terão dificuldades em seguir acompanhando as aulas regulares (quiçá terão que ser remanejadas para outras escolas e colégios, a depender do destino que essas famílias tomariam), como também as experiências de alfabetização de jovens e adultos, e das atividades de formação e promoção de cultura desenvolvidas na escola Renascer e na biblioteca ficariam integralmente comprometidas.

5 Religião e atividades sociais

A Ocupação Leonir Orback também é marcada pela grande religiosidade de seu povo, que não prejudica a convivência pacífica e saudável entre as diferentes práticas religiosas. Temos nesse sentido, dentro da ocupação, a construção de 2 (duas) igrejas que professam o cristianismo: uma católica e outra evangélica, como podemos ver respectivamente nas fotos a seguir:







As famílias acampadas também organizam, desde a ocupação, atividades sociais como um "Bazar Beneficente", que reúne roupas doadas pela comunidade de Santa Helena, Rio Verde e região, com o objetivo de ajudar muitas famílias carentes que vivem na ocupação ou ainda na periferia do município de Santa Helena.



Cabe menção ainda ao belíssimo trabalho social desenvolvido pelas famílias acampadas no período pandêmico. Primeiro porque, graças aos cuidados sanitários tomados pelos moradores da ocupação, o Acampamento Leonir Orback não chorou uma vítima sequer dentre os acampados. Segundo porque, ao mesmo tempo em que eram tomadas as devidas providências sanitárias internamente, as famílias intensificaram as produções de alimentos orgânicos e articulou ações de solidariedade na periferia da cidade de Santa Helena de Goiás. Nestas ações estima-se que foram doados cerca de 2 toneladas de alimentos no período pandêmico. É o que vemos na foto acima.

É todo esse modo de vida que está em risco com um eventual despejo da Ocupação Leonir Orback. Caso o Poder Judiciário venha a compreender que a retirada dessas 400 (quatrocentas) famílias trabalhadoras é medida que se impõe, também caberá ao mesmo Judiciário avaliar de que modo poderão ser prestadas a essas famílias políticas públicas adequadas no sentido de garantir a manutenção do exercício desses direitos humanos. O que não poderá, certamente, é "lavar as mãos" e entregar tais incumbências a outras autoridades públicas, sob pena de estar, o próprio Judiciário, incorrendo em práticas de violação de direitos humanos.

6 Usina Santa Helena Helena Açúcar e Álcool S/A e o Grupo Naoum: coleção de irregularidades

A Usina Santa Helena Açúcar e Álcool é uma das propriedades do Grupo Naoum, grupo econômico fundado pelo libanês Mounir Naoum que se estabeleceu em Anápolis (Go) nos idos de 1940. Além de hoteis luxuosos em Brasília e Anápolis, o grupo Naoum também se passou a administrar três usinas de produção e beneficiamento de cana de açúcar, as usinas Jaciara S/A e Usina Pantanal de Açúcar e Álcool localizadas no Mato grosso e a Usina Santa Helena Açúcar e Álcool S/A, em Goiás.

A primeira e a segunda, tiveram a falência decretada pelo juiz Valter Fabrício Simioni da Silva, da 2ª Vara Cível de Jaciara em 2014, que apontou um "conluio fraudulento" no contrato de compra e venda dos ativos das empresas Usina Jaciara e Usina Pantanal de Açúcar e Álcool Ltda. Isso porque, em recuperação judicial em meados de 2013. A Porto Seguro Negócios Empreendimentos e Participação, conhecida como usina Porto Seguro, arrematou os ativos sob uma série de acusações de que a recuperação seria, na verdade,uma forma de blindar os ativos

da empresa contra possíveis penhoras em processos fiscais e trabalhistas, numa simulação de venda judicial[1].

No corrente ano de 2024 a Justiça Federal condenou a Usina Pantanal (sob administração da Porto Seguro) a devolver à União a posse de 5.600 hectares de terra pública que havia sido grilada pelo Grupo Naoum para uso da Usina Pantanal[2]. Apesar da condenação, a disputa jurídica pelas terras griladas da Gleba Mestre I permanece, impedindo o assentamento de trabalhadores camponeses que demandam que a área seja destinada para fins de reforma agrária.

Com relação a Usina Santa Helena Açúcar e Álcool, estava em recuperação judicial desde 2008 (processo de n° 0503836-02.2008.8.09.0006). Em maio de 2024, dezesseis anos depois, a Juíza Dra. Camila de Carvalho Gonçalves sentenciou o fim da recuperação judicial sem informar se houve ou não o cumprimento do plano de recuperação e/ou a decretação de falência. A sentença atém-se a suspender os privilégios dos quais gozam as empresas em processo de recuperação. A sentença aguarda recurso. Por enquanto, o que se sabe é que a Usina não está ativa, arrendou boa parte das terras onde anteriormente cultivava a cana e está desfazendo dos patrimônios móveis diretamente com compradores locais. Inclusive, a Fazenda Ouro Branco, onde está localizado o Acampamento Leonir Orback, está arrendada.

7 Usina Santa Helena e o fisco Nacional

A Usina Santa Helena Açúcar e Álcool acumula dívidas fiscais das mais variadas origens e nos âmbitos federal, estadual e municipal. Para esse relatório interessa os débitos fiscais com a União, já em execução pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Atualmente o valor da dívida com a União ultrapassa a vultuosa quantia indicada no quadro abaixo extraído do site https://www.regularize.pgfn.gov.br

	CPF/CNPJ	Nome	Valor total da dívida (R$)	Detalhar
1	02.673.754/0001-38	USINA SANTA HELENA DE ACUCAR E ALCOOL SA USINA SANTA HELENA	1.045.500.784,51	
2	02.673.754/0002-19	USINA SANTA HELENA DE ACUCAR E ALCOOL SA	286.132.591,91	
3	02.673.754/0003-08	USINA SANTA HELENA DE ACUCAR E ALCOOL SA FAZENDA CAMPO ALEGRE	7.966.530,84	
4	02.673.754/0005-61	USINA SANTA HELENA DE ACUCAR E ALCOOL SA FAZENDA ITAJUBA	365.311,59	
5	02.673.754/0006-42	USINA SANTA HELENA DE ACUCAR E ALCOOL SA FAZENDA CAMPO ALEGREALAGOAS	230.185,74	

1 Mais informação em: Justiça concede à União posse de área explorada por usina em Jaciara (MT).
2 Leia: Após mais de 20 anos de luta das famílias acampadas, União é imitida na posse da área da Gleba Mestre I, em Jaciara-MT

Os extensos valores devidos são de origem diversas, inclusive previdenciários e de multas trabalhistas. Cabe mencionar ainda que algumas das fazendas da Usina já foram leiloadas ou vendidas, como é o caso da Campo Alegr, indicada no no quadro,que hoje é propriedade de Márcio Antônio de Oliveira, aliado antigo da Usina Santa Helena e perseguidor histórico do MST que esteve, inclusive, envolvido no processo de criminalização dos militantes em 2016.

Ainda em meados de 2014 uma sentença do Juiz Federal de Anápolis adjudicou 5.800 hectares de terras da usina, que poderiam ser destinados para reforma agrária. Entretanto, no ano seguinte, numa inovação jurídica, entendeu-se que os processos de execução envolvendo as usinas do Grupo Naoum deveriam ser desmembrados e os respectivos juízes das cidades onde estivessem localizadas deveriam processar e julgar os casos. Esse desmembramento suspendeu a adjudicação. A Procuradoria Geral da Fazenda Pública recorreu, entretanto o processo segue parado no TRF1.

Ademais, todos os processos de execução fiscal foram suspensos em 2023 devido ao regime especial assegurado à Usina na condição de recuperanda. Agora, com a sentença recentemente proferida, essas suspensões devem cair e não há impedimento para o andamento das execuções. O que nos preocupa é que, com 16 anos corridos em recuperação judicial e o descumprimento de diversos planos de recuperação, tenha acontecido o dilapidamento do patrimônio de forma que não haja mais nada além da terra para quitação de créditos. Nesse cenário, além da União, há também credores de outras origens interessados em executar dívidas com o recebimento em terras.

Cabe ainda mencionar que há, entre os acampados, alguns casos de ex - trabalhadores da Usina que nunca receberam os acertos corretos garantidos nas leis trabalhistas e que agora, assim como todas as famílias, convivem com a ameaça de despejo (Processo n°: 0273864-67.2016.8.09.0142). Com a próxima audiência agendada para novembro de 2024, o processo de reintegração de posse está em andamento desde 2016.

Nesse período foi analisado pelo TJGO em duas ocasiões, quando foi determinada a retomada do início para garantir a adequada instrução processual que não havia sido respeitada pelo Juiz Dr. Thiago Brandão Boghi. Diante da primeira decisão do TJGO pelo refazimento do processo, a iniciativa do Juiz responsável foi descumprir a decisão de determinar o despejo das famílias. Em segundo julgamento, o TJGO sinalizou um possível encaminhamento à corregedoria diante de um novo descumprimento, pelo juízo de piso, de determinação em segunda instância. O que chama a atenção nesse caso é a pressa que o Juiz Dr. Thiago

Brandão Boghi[3] demonstrou interesse em retirar as famílias da área, ao ponto de desobedecer decisão hierárquica superior.

No segundo semestre de 2025, percebemos que a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) vinha solicitando o leilão de fazendas da Usina em diversos processos de execução, entre as quais a Fazenda Ouro Branco que se encontra ocupada pelo MST.Em alguns desses processos, inclusive, já havia sido nomeada leiloeiras. Diante da ameaça de despejo iminente, o MST providenciou tratativas com o INCRA nacional, com a PGFN e o Departamento de Mediação de Conflitos Agrários (DEMCA). Como resultado dessas reuniões, em novembro de 2024, a PGFN pediu, em um único processo (Processo n° 1000473-96.2022.4.01.3503) a PGFN solicitou a suspensão do leilão e a adjudicação das terras da Fazenda Ouro Branco, Na sequência, em dezembro, por intermédio de petição intercorrente,manifestação do INCRA no mesmo sentido. O processo está concluso para despacho desde o último dia 27 de março de 2025.

Nesse meio tempo, no processo referente a desapropriação foi realizada audiência de instrução e julgamento no dia 19 de fevereiro de 2025 e aberto o prazo sucessivo para apresentação de alegações finais . Entretanto, a defesa do Acampamento entrou com agravo de instrumento, conseguindo suspensão liminar do processo. No entanto, a situação jurídica, política e social do Acampamento Leonir Orback nos próximos meses é de profunda incerteza. As famílias que ali vivem estão já cansadas física e emocionalmente em decorrência dos quase 09 anos de luta contínua e convivência permanente com violências diversas, entre as quais a ameaça de despejo.

Não é fácil construir, em condições tão adversas, e, em meio ao cenário permanente de conflitos e incertezas, tantas hortas, aviários, "chiqueiros" e outras estruturas voltadas à produção agroecológica. A retirada forçada das famílias nesse momento destruiria todo esse trabalho coletivo, gerando ainda mais revolta em famílias que jamais tiveram a devida atenção do Estado brasileiro.

Esperamos nesse sentido que o Poder Judiciário seja um garantidor de direitos, e não, ele próprio, um violador de direitos humanos das famílias acampadas.

[3] O magistrado mencionado foi notícia nacional em duas ocasiões, leia: Juiz goiano que fez referência a prostitutas em decisão será alvo de processo disciplinar e Juiz de Goiás cita Bolsonaro para negar direito a réu

Conclusão

Acreditamos que, com as informações apresentadas neste relatório, seja possível compreender o trabalho e o modo de vida organizado pelas famílias da Ocupação Leonir Orbhak. Seus direitos humanos são reconhecidos pela CF/1988 e compete a **todas** as autoridades públicas observá-las e implementá-las, incluindo aí o próprio Poder Judiciário.

As terras da então "Fazenda Ouro Branco" tinham a única e exclusiva função de conferir lucros para a Usina Santa Helena e seu grupo controlador. Historicamente, nem os salários e direitos trabalhistas/previdenciários dos empregados da Usina eram respeitados; que dirá em relação à função socioambiental da posse e da propriedade, duramente afetada na terra em questão em virtude da utilização agressiva de agrotóxicos e outros produtos químicos, sem o adequado descarte de seus resíduos que acabavam por contaminar o solo, subsolo, lençóis freáticos e rios da região. Essa terra não cumpria com a função social, e nem de longe permitia a concretização de tantos direitos humanos a uma quantidade tão grande de famílias (muito maior que as próprias famílias "beneficiadas" pela Usina Santa Helena com a geração de empregos).

Essa "ponderação de princípios e de direitos" (nas palavras de Robert Alexy) deve ser levada em consideração, pois o conflito entre direitos de diferentes sujeitos é mais que evidente no presente caso. O que esperamos que oriente as decisões do Poder Judiciário é o efetivo exercício da função social da terra, tanto na posse como na propriedade. Meros laudos de produtividade jamais poderão ser suficientes para configurar esse aspecto.

O Núcleo de Direitos Humanos de Rio Verde e Região agradece, nesse sentido, a atenção dada ao presente relatório, e espera que ele seja tomado como uma contribuição cidadão da sociedade civil goiana, para que finalmente os direitos humanos passem a ser "levados a sério" em nossa região.

"Direitos humanos não se pedem de joelhos: exigem-se de pé"

Dom Tomáz Balduíno

Sobre as autoras e os autores

Esloane Gonçalves Rodrigues
Analista de Projetos na Secretaria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde - SGTES (Ministério da Saúde), advogada popular graduada pela Universidade Federal de Jataí, mestra em educação pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Jataí. Ainda, integra o Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Josiane Evangelista (NAJUPJE)

Ueber Alves Souza
Militante do Setor de Direitos Humanos do MST, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e atualmente mestrando em Direito pela Universidade Federal de Jatai (UFJ). Com foco acadêmico e profissional está nas questões agrárias, conflitos fundiários e direitos humanos.

Diego Augusto Diehl
Coordenador de planejamento estratégico do Departamento de Mediação de Conflitos Agrários (DEMCA- MDA). Professor Adjunto da Universidade Federal de Jataí (UFJ). Professor efetivo do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Goiás (PPGDA-UFG). Doutor em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Pesquisador do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). É, ainda, coordenador do Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Josiane Evangelista (NAJUPJE).

Júlia Silva Martins
Porangatuense nata e acadêmica do 7° período de Direito. Sou militante e extensionista pelo NAJUPJE (Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Josiane Evangelista) na função de atuação pela frente MST (Movimento Sem Terra) no Acampamento Leonir Orback, de Santa Helena de Goiás, e pela frente de Povos e Comunidades Tradicionais do Estado de Goiás, com atuação na Comunidade Quilombola do Cedro, em Mineiros/GO.

Maisa de Sousa Gomes
Itapuranguense e Acadêmica do 7° período do curso de Direito pela Universidade Federal de Jataí. Militante e Extensionista pelo Núcleo de Assessoria Jurídica Popular Josiane Evangelista-NAJUPJE, Pesquisadora na área da educação, voltada para a temática de história da educação e literatura goiana.

Nota
A Núcleo criado à época da ocupação para garantir o respeito aos Direitos Humanos dos acampados e dos presos políticos Luiz Batista Borges e José Valdir Misnerovcz e dos então exilados Natalino de Jesus e Diéssyka Santana. O Acampamento Leonir Orback foi palco da primeira prisão política de militantes

de movimentos sociais com base na Lei 12.850/2013 (Lei das Organizações Criminosas). Saiba mais em: Deputados da CDHM visitam preso do MST em Goiás e Condenados: Uma decisão inédita condenou quatro militantes do MST por formarem uma ‘organização criminosa’.

O Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular Josiane Evangelista (NAJUP-JE) é um projeto de extensão universitária desenvolvido por professores e estudantes da Universidade Federal de Jataí que acompanha e assessora o Acampamento Leonir Orback desde 2017, traduzindo a linguagem jurídica para uma linguagem mais compreensível para a comunidade, acompanhando os processos de interesse da Ocupação e oferecendo suporte aos advogados que atuam diretamente no processo de reintegração de posse (processo de n° 0273864-67.2016.8.09.0142).

insurgência
revista de direitos e movimentos sociais

IPDMS INSTITUTO DE PESQUISA, DIREITOS E MOVIMENTOS SOCIAIS
PPGDH UnB

dossiê Poder Judiciário e Conflitos Fundiários Urbanos e Rurais

v. 11 | n. 1
jan./jun. 2025



Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde



insurgência

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
volume 11, número 1, janeiro a junho de 2025
ISSN 2447-6684

Publicação semestral do Instituto de Pesquisa Direito e Movimentos Sociais (IPDMS)
e do Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília (PPGDH/UnB)

EDITOR RESPONSÁVEL
Alexandre Bernardino Costa (Universidade de Brasília)

COORDENAÇÃO EDITORIAL EXECUTIVA DESTE NÚMERO
Leonardo Evaristo Teixeira e Ricardo Prestes Pazello
(Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais)

COMISSÃO ORGANIZADORA DO DOSSIÊ
"PODER JUDICIÁRIO E CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO CAMPO E NA CIDADE"
Mariana Trotta Dallalana Quintans, Erika Macedo Moreira e Hugo Belarmino de Morais

PARECER TÉCNICO
Katya Regina Isaguirre-Torres, Gabriel Vicente Andrade, Joaquim Basso e Maria Vitória Fontolan
(EKOA - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental da Universidade Federal do Paraná)

CAPA
Colagem "Cartografias da resistência pelo direito à terra e moradia", de Flávia do Amaral Vieira, para o dossiê "Poder Judiciáro e conflitos fundiário no campo e na cidade", com adaptação de Guilherme Cavicchioli Uchimura; e adaptação de Leonardo Evaristo Teixeira para o presente relatório.

EDIÇÃO E DIAGRAMAÇÃO
Leonardo Evaristo Teixeira e Carol Matias Brasileiro

O "**Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde**" é uma produção do EKOA - Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental, da Universidade Federal do Paraná, e publicado na seção Práxis de Libertação do dossiê *Poder Judiciário e conflitos fundiários no campo e na cidade*, da *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais* e realizado em colaboração com os projetos de extensão *NAJUP Luiza Mahin*, *OBUNTU* e *OFUNGO*.

InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais
v. 11 | n. 1 | jan./jun. 2025 | Brasília | PPGDH/UnB | IPDMS | ISSN 2447-6684

Este trabalho está licenciado com uma Licença Creative Commons 4.0.
Este trabajo es licenciado bajo una Licencia Creative Commons 4.0.
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde

Informe técnico sobre la desgravación fiscal de los pesticidas en Brasil (Acción Directa de Inconstitucionalidad nº 5.553): impactos y violaciones de los derechos humanos al medio ambiente, a la alimentación adecuada y a la salud

Technical opinion on the tax exemption of pesticides in Brazil (Direct Action of Unconstitutionality nº 5.553): impacts and violations on human rights to the environment, to adequate food and to health

Katya Regina Isaguirre-Torres[1]
[1] Universidade Federal do Paraná, Departamento de Direito Público/Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: katya.isaguirre@ufpr.br. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-7237-2629.

Gabriel Vicente Andrade[2]
[2] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-Graduação em Direito, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: gabrie.vicente2000@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-8028-5314.

Joaquim Basso[3]
[3] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: joaquimbasso@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0003-0311-7995.

Maria Vitória Fontolan[4]
[4] Universidade Federal do Paraná, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: mvfontolan@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0000-0002-8057-6442.

Submetido em 11/11/2024
Aceito em 13/12/2024

Como citar este trabalho
ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; ANDRADE, Gabriel Vicente; BASSO, Joaquim; FONTOLAN, Maria Vitória. Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde. *InSURgência: revista de direitos e movimentos sociais*, Brasília, v. 11, n. 1, p. 1353-1388, jan./jun. 2025.

Parecer técnico sobre a desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5.553): impactos e violações dos direitos humanos ao ambiente, à alimentação adequada e à saúde

Resumo
Parecer elaborado para a participação na audiência pública realizada no Supremo Tribunal Federal (STF) em que se discutiram aspectos técnicos da desoneração tributária dos agrotóxicos no Brasil, presentes no Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e no Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Como metodologia utilizamos a análise de legislação e a revisão bibliográfica. Seu objetivo é o de demonstrar a importância da seletividade ambiental; comprovar a necessidade de transição do sistema agroalimentar para a produção de alimentos adequados e saudáveis, socialmente justos e em respeito ao equilíbrio ecossistêmico, valendo-se da comparação com a taxação dos alimentos ultraprocessados; e identificar impactos e violações aos direitos humanos.
Palavras-chave
Agrotóxicos. Impactos negativos. Meio ambiente. Alimentação. Saúde.

Resumen
Informe elaborado para la participación en la audiencia pública realizada en el Tribunal Supremo Federal (STF) en la que se discutieron aspectos técnicos de la desgravación fiscal de los pesticidas en Brasil, presentes en el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) y en el Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS). Como metodología, utilizamos el análisis de la legislación y la revisión bibliográfica. Su objetivo es demostrar la importancia de la selectividad ambiental; comprobar la necesidad de una transición del sistema agroalimentario hacia la producción de alimentos adecuados y saludables, socialmente justos y en respeto al equilibrio ecosistémico, utilizando como comparación la fiscalidad de los alimentos ultraprocesados; e identificar impactos y violaciones a los derechos humanos.
Palabras-clave
Pesticidas. Impactos negativos. Medio ambiente. Alimentación. Salud.

Abstract
Opinion prepared for the participation in the public hearing held at the Supreme Federal Court (STF) in which were discussed technical aspects of tax exemptions on pesticides in Brazil, present in the Tax on Industrialized Products (IPI) and the Tax on Circulation of Goods and Services (ICMS). The methodology involved legislative analysis and literature review. Its purpose is to demonstrate the importance of environmental selectivity; to prove the need for a transition in the agri-food system toward the production of adequate and healthy food, socially just and respectful of ecosystem balance, using the taxation of ultra-processed foods as a comparison; and to identify impacts and violations of human rights.
Keywords
Pesticides. Negative impacts. Environment. Food. Health.

Introdução

O Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental EKOA é formado por pesquisadoras e pesquisadores vinculados à graduação e pós-graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. O EKOA desenvolve pesquisa e atividades extensionistas vinculadas com o direito à terra e ao território, a agroecologia e a segurança alimentar e nutricional. O parecer técnico foi elaborado para apresentação na audiência pública que discutiu aspectos técnicos junto aos especialistas da desoneração de agrotóxicos, situação essa que é necessária para a transição agroecológica da produção alimentar, inter-relacionando os direitos humanos e fundamentais ao meio ambiente, à alimentação adequada e à saúde.

Como metodologia utilizamos a análise de legislação e a revisão bibliográfica. A pesquisa também se valeu da pesquisa-ação, esta última a partir das vivências e eventos que o núcleo realiza buscando dialogar com entidades, movimentos e representantes do poder público para garantir efetividade ao conceito de justiça socioambiental no recorte do direito humano à alimentação adequada. Sua contribuição é a de denunciar as violações de direitos, procurando contribuir ao debate acerca da desoneração enquanto estratégia vinculada e necessária à transição agroecológica da produção agroalimentar no país.

Como é conhecido, as agricultoras e os agricultores denunciam há anos os graves danos causados na intoxicação com agrotóxicos. Em pesquisa realizada no ano de 2010, que tratou da certificação participativa de produtos agroecológicos, foram entrevistados (as) 64 agricultores (as) dos Estados do Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina que trocaram o cultivo convencional (com agrotóxicos) para o sistema agroecológico. Suas falas são relevantes para conhecer o significado de comercializar alimentos agroecológicos:

> Tem várias maneiras de entender, é uma filosofia de vida. Hoje se fosse para mim voltar a trabalhar com veneno eu iria mudar de ramo, não conseguiria voltar. (Agricultor 24, Núcleo MBA/Lapa/PR, 2010) (Isaguirre-Torres, 2012, p. 162).
> O tipo de alimentação que está aí fora não dá mais. É uma opção de vida. Não tem como ser de outra forma. Estamos pensando em não se judiar muito mais. A preocupação é com a qualidade de vida. (Agricultor 4, Núcleo litoral solidário/RS, 2010) (Isaguirre-Torres, 2012, p. 162).

O significado da produção agroecológica parece encaixar-se em suas concepções de natureza demonstrando uma relação de interdependência, onde suas vinculações com a terra vão além da racionalidade econômica. Sua conexão é mais íntima e direta e traz uma sensação de pertencimento que é percebida como intersubjetiva (Isaguirre-Torres, 2012, p. 162). A perspectiva de transição

agroecológica desses sujeitos surge também quando eles são indagados sobre o significado de produzir e comercializar produtos sem agrotóxicos. Na pesquisa, o maior número de respostas (60%) se concentra em relacionar o significado de comercializar alimentos agroecológicos com a "qualidade alimentar", que é entendida como a oferta de um "produto limpo" (agricultores 2 e 20), saudável, interligando autoconsumo com a melhor qualidade de alimento disposto ao consumidor (Isaguirre-Torres, 2012, p. 163).

De 2012 a 2024 é preciso ressaltar que a produção orgânica/agroecológica aumentou e também possui suporte institucional com a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO) já em sua terceira versão, sendo a última lançada no dia 16 de outubro de 2024, dia mundial da alimentação. Em termos de produção, o Brasil conta com um aumento notável na produção agroecológica, suportada por muitas iniciativas de leis municipais. De acordo com a Secretaria da Agricultura e do Abastecimento do Paraná o estado tem o maior número de municípios com ações de apoio a processos agroecológicos entre os 26 estados da federação. O levantamento cita o estudo Municípios Agroecológicos e Políticas de Futuro (ANA, 2020) o qual apontou que há 147 políticas públicas, ações, programas ou legislações de apoio à agricultura familiar, produção sustentável ou segurança alimentar e nutricional no estado. O segundo lugar coube ao estado de Santa Catarina, com 81 ações municipais, seguido do estado do Rio Grande do Sul, com 54 ações municipais. Dessa forma, a Região Sul do País concentrou mais de 39% de todos os atos relacionados à agroecologia no País. A quarta colocação estadual é do estado do Maranhão, com 43 iniciativas municipais vinculadas à soberania e segurança alimentar e nutricional (Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, 2020).

Vale evidenciar ainda que, em 2023, o estado do Paraná comemorou a liderança no ranking nacional de produção orgânica, segundo dados do Cadastro Nacional de Produtores Orgânicos. Seguido pelo Rio Grande do Sul e Pará, o Estado conta com 3.700 produtores certificados – 16% dos agricultores do País neste segmento, de acordo com os dados do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) (Agência Estadual de Notícias, 2023).

Os dados demonstram que, sim, há outras maneiras de produzir alimentos adequados e saudáveis e, para a mudança do sistema produtivo, devemos pensar a posição elementar do Estado na gestão da transição e de sua importância diante das crises da biodiversidade e da emergência climática. O desestímulo ao uso de agrotóxicos é uma questão vinculada à necessidade de fomento às pesquisas em agroecologia, à inclusão de métodos de controle biológicos, ao incremento de agroecossistemas de policultivos, a ações de extensão rural, dentre outras medidas

estruturantes que exigem a posição do Estado voltada para a efetividade da transição da produção agroalimentar. Destacamos, nesse aspecto, a alta relevância da não atribuição de isenções aos agrotóxicos, que ocupa posição estratégica e fundamental para estimular a mudança do modelo produtivo atendendo à efetividade dos direitos humanos e fundamentais ao ambiente ecologicamente equilibrado, à alimentação adequada e à saúde.

1 A seletividade ambiental na promoção da segurança alimentar e nutricional

É questão central à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.553 a alegação de essencialidade dos agrotóxicos, colocada como critério orientador da seletividade tributária, pela qual os tributos devem ser graduados de forma seletiva, em função da essencialidade do produto - como decidido, por exemplo, no Tema de Repercussão Geral n. 745 (Recurso Extraordinário n. 714.139). O texto constitucional dá pistas de como os agrotóxicos devem ser tratados, ao mencioná-los no art. 220, §4º, colocando-os ao lado do tabaco e das bebidas alcoólicas para os fins das restrições das propagandas comerciais - não por coincidência, aquelas substâncias são pesadamente tributadas, o que não ocorre com os agrotóxicos.

O discurso da essencialidade do uso dos agrotóxicos, contudo, assume como premissa que só há um modo de produção válido, o que está em descompasso com as políticas públicas do próprio Governo Federal, a exemplo da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO), regulamentada pelo Decreto n. 7.794/2012, e que tem como uma de suas metas o desenvolvimento de uma política de redução do uso de agrotóxicos (Brasil, 2013, p. 57), que tem sido bloqueada pelo Ministério da Agricultura desde, pelo menos, 2015 (Sambuichi *et al*., 2017).

As isenções tributárias para agrotóxicos são espécie de incentivo à indústria de agrotóxicos concedido desde os anos 1950 no Brasil (Pelaez *et al*., 2015). Ou seja, trata-se de uma política prévia à Declaração de Estocolmo de 1972 e à Constituição de 1988, antes de o direito ao meio ambiente ter sido constitucionalizado (Benjamin, 2008). A persistência dessa política, assim, coloca-se, no mínimo, como anacrônica.

Não é só com as políticas públicas nacionais que a isenção em questão conflita, pois isso também está em desacordo com o tipo de seletividade que outros países têm adotado em sua política tributária relacionada a agrotóxicos. Por exemplo, França, Noruega, Suécia e Dinamarca introduziram uma tributação proporcional ao grau de toxicidade (Moraes, 2019, p. 46), na contramão da isenção que ainda persiste em nosso sistema tributário e que intensifica a descoordenação de nossas

políticas públicas com o cenário internacionalizado em que esse tipo de substância está inserido (Pelaez *et al*., 2015).

A tributação é um importante instrumento econômico para direcionar uma adequada distribuição socioambiental dos prejuízos e benefícios das atividades que fazem uso de agrotóxicos: sabidos os efeitos negativos dessas substâncias sobre a coletividade, os indivíduos que se beneficiam economicamente de seu uso deveriam pagar à coletividade para compensar aqueles efeitos. A incidência de tributos sobre os insumos, então, é medida que viabiliza, ao menos em parte, uma justiça socioambiental (Isaguirre-Torres; Maso, 2023) e sua incidência sobre os agrotóxicos (ao invés da propriedade ou da atividade agrícola, por exemplo) é a mais recomendável para direcionar a produção a um patamar mais socialmente aceito (Sexton, 2007, p. 300-301).

Por vezes, argumenta-se que o uso dos agrotóxicos não seria um problema em si, mas sim seu uso irregular, em desconformidade com as recomendações do Ibama e Anvisa, por exemplo. Se isso for verdadeiro, uma política fiscal que inclua a tributação de agrotóxicos seria apenas mais um incentivo econômico ao uso adequado. É o que recomenda estudo do Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (UNEP), que verificou diferentes políticas fiscais do mundo sobre agrotóxicos e fertilizantes (UNEP, 2020). Esse estudo verificou que políticas como a da Noruega foram efetivas no uso mais racional de agrotóxicos e, na Dinamarca, levaram a uma redução nas vendas de agrotóxicos, nos efeitos à saúde humana, ao meio ambiente e para águas subterrâneas (UNEP, 2020). Ademais, o uso de instrumentos econômicos, como a tributação apresenta inúmeras vantagens em relação a instrumentos de comando-e-controle e de acordo voluntário (Ahodo; Svatonova, 2014).

O Estado, sobretudo com a estruturação da ordem econômica conforme delineado pela Constituição Federal de 1988, exerce um importante papel interventivo na atividade econômica, atuando como agente de fiscalização, incentivo e planejamento (Almeida, 1997, p. 78). Nesse contexto, a atuação estatal orienta-se para a realização dos objetivos constitucionais, harmonizando os distintos valores protegidos pela Constituição. Assim, a atuação estatal busca não apenas garantir um ambiente econômico voltado para o lucro, mas também promover um espaço que assegure direitos, sendo a tributação um elemento fundamental para concretização desses ideais (Albuquerque, 2023, p. 148).

Por meio dos tributos, o Estado visa essencialmente à arrecadação necessária para o adequado financiamento de suas atividades. Contudo, com a complexidade crescente da ordem econômica e a adoção do modelo de Estado Socioambiental de

Direito inaugurado pela Constituição de 1988, a tributação pode ser vista também como uma ferramenta de intervenção estatal na ordem econômica e social, na busca da concretização do pleno desenvolvimento humano (Albuquerque, 2023, p. 150). O Estado pode utilizar diversos instrumentos normativos para alcançar os objetivos traçados pela Constituição, sendo evidente que a questão tributária em pauta se insere nas discussões sobre seletividade e extrafiscalidade tributária aplicadas aos produtos pesticidas agrícolas.

A seletividade diz respeito à redução da carga tributária sobre determinadas mercadorias e serviços, em função da essencialidade, com o objetivo de alcançar a justiça fiscal. Nesse esteio, *in casu*, serve para modular os efeitos do ICMS de forma a atingir finalidades extrafiscais, seja privilegiando certos comportamentos econômicos, nos quais o Estado assume o ônus tributário que incidiria sobre determinados bens, seja aumentando alíquotas para desestimular comportamentos, visando à proteção de determinados direitos. Portanto, o ICMS pode ter uma finalidade extrafiscal mediante a seletividade em função da essencialidade, cuja regulamentação ocorre no âmbito legislativo estadual. Observa-se, assim, que a redução da incidência tributária sobre certas mercadorias ocorre como "regra no referido imposto, de modo a poder se afirmar que o emprego da seletividade em função de uma essencialidade coletiva reclamará uma convivência entre a justiça fiscal e os valores constitucionais perseguidos através da indução econômica" (Silva; Bevilacqua, 2020, p. 254-255).

A extrafiscalidade, portanto, relaciona-se às normas econômicas que induzem comportamentos por meio de incentivos e restrições. Conforme leciona Albuquerque (2023, p. 154), a seleção de alíquotas diferenciadas, a alteração da base de cálculo e a modificação de outros elementos que compõem a relação jurídica vinculada ao fato tributário atuam como normas indutoras. Nesse contexto, quando, por meio do Convênio CONFAZ 100/1997, dispõe-se sobre a redução da base de cálculo do ICMS nas saídas interestaduais de agrotóxicos de uso agrícola, e se autoriza a concessão de incentivos nas operações internas com esses produtos, como a redução da base de cálculo ou isenção do ICMS, o Estado atua como indutor do uso de agrotóxicos nas lavouras e propriedades rurais do país. É sob essa perspectiva que surge a questão da inconstitucionalidade discutida na presente ação.

Como explicitado nos *Amici Curiae* apresentados à Suprema Corte, o uso de agrotóxicos no Brasil representa um grave risco, tanto para o meio ambiente ecologicamente equilibrado quanto, como consequência inevitável, para a saúde humana e animal. A contaminação decorre de múltiplos fatores, desde o uso excessivo dessas substâncias até a deriva, descarte irregular e uso criminoso. Um

exemplo recente deste último é o caso da capina química no Pantanal, que resultou no desmatamento ilícito de 80 mil hectares de floresta nativa, realizado por um fazendeiro, com gastos de vinte e cinco milhões de reais para a aquisição do material tóxico utilizado (Globo, 2024).

A realidade brasileira, no que se refere ao uso extensivo de agrotóxicos, exige a lembrança de que a atividade estatal está vinculada aos mandamentos constitucionais, de modo que o Estado não pode negligenciar direitos fundamentais, tais como o direito à saúde, à vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao conceder benefícios para o uso de produtos que os violam de maneira direta. A extrafiscalidade deve observar os fins constitucionais, e a implementação de políticas tributárias com finalidade extrafiscal – como o incentivo à atividade agroindustrial –, não podendo resultar em violações indiretas ao direito fundamental a um meio ambiente equilibrado, à saúde ou à vida. Como destacado no Comentário Geral nº 36 do Comitê de Direitos Humanos, há uma interdependência de direitos que deve orientar a atividade econômica e exigir o comprometimento de todos os Estados-parte com a proteção ambiental:

> 62. A degradação ambiental, as alterações climáticas e o desenvolvimento não sustentável constituem algumas das mais prementes e graves ameaças à capacidade de gozar o direito à vida das gerações presentes e futuras. 258 As obrigações dos Estados Partes à luz do direito internacional do ambiente devem assim informar o conteúdo do artigo 6.º do Pacto, e a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o direito à vida deve também informar as suas pertinentes obrigações à luz do direito internacional do ambiente. 259 A implementação da obrigação de respeitar e garantir o direito à vida, e em particular a uma vida com dignidade, depende, nomeadamente, de medidas tomadas pelos Estados Partes para preservar o ambiente e protegê-lo de danos, poluição e alterações climáticas causados por agentes públicos e privados. Os Estados Partes devem assim garantir uma utilização sustentável dos recursos naturais, desenvolver e implementar normas substantivas em matéria ambiental, realizar avaliações de impacto ambiental e consultar os Estados relevantes acerca de atividades suscetíveis de ter um impacto significativo sobre o ambiente, notificar os desastres naturais e situações de emergência aos outros Estados interessados e cooperar com eles, proporcionar um acesso adequado à informação sobre os riscos ambientais e ter devidamente em conta o princípio da precaução. (Nações Unidas, 2019).

Noutras palavras, a realização de uma vida digna está interligada à noção de um ambiente saudável, impondo ao Estado a obrigação de promover o uso sustentável dos recursos ambientais e legislar de forma favorável à sua proteção. Atualmente, o desenho infraconstitucional, que concede benefícios fiscais, incentivos e isenções aos pesticidas, contradiz o mandamento constitucional de proteção da vida e do meio ambiente, resultando em um fenômeno inverso ao pretendido pelo

legislador: a extrafiscalidade às avessas (Coratto; Turatti, 2022, p. 89). Isso ocorre porque o Brasil atualmente registra um percentual crescente de uso de pesticidas em seu mercado interno, o que, em tese, ampliaria a base de cálculo para a tributação do ICMS. No entanto, em sentido contrário, dados de 2017 mostram que 23 estados e o Distrito Federal concederam isenção do ICMS, implicando uma significativa renúncia de receita tributária. Essa renúncia se justificaria pela antes mencionada seletividade do imposto em função da essencialidade do bem tributado (Coratto; Turatti, 2022, p. 93). Não obstante,

> Se o mecanismo de isenções com base na essencialidade de pesticidas para a produção agrícola for analisado de perto é possível verificar a existência de um sistema que se retroalimenta: (i) os incentivos fiscais são concedidos aos agrotóxicos sob a justificativa de que estes produtos são necessários para a agricultura e, consequentemente, para a produção de alimentos, o que fomenta sua utilização por ser economicamente mais vantajosa; (ii) esta política cria um óbice ao incentivo de pesquisas com alternativas orgânicas ou de produção agroecológica de alimentos, pois retira do ente público cifras importantes para seu financiamento e deixa a questão fora das prioridades dos governos; (iii) a falta de alternativas ao uso de agrotóxicos pela ausência de investimento público reforça a suposta essencialidade dos produtos, fazendo com que, novamente, sejam alvo de benefícios fiscais (Coratto e Turatti, 2022, p. 108).

Destaca-se, portanto, que, para a aplicação da seletividade na comercialização de agrotóxicos, o argumento reiterado sobre a essencialidade do bem tributado representa uma armadilha, criando uma dependência em relação a um sistema agroalimentar que carece de evolução. É pertinente salientar, no presente caso, a aplicação da cláusula de desenvolvimento progressivo de direitos humanos, prevista no artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH):

> Artigo 26. Desenvolvimento progressivo
> Os Estados Partes comprometem-se a adotar providências, tanto no âmbito interno como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados (OEA, 1969).

A jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos indica que o referido dispositivo impõe uma dupla obrigação aos Estados-parte (Bosa; Maas, 2023). A primeira obrigação refere-se ao dever do Estado de implementar medidas gerais que, progressivamente, promovam a plena efetividade dos direitos humanos na região (CIDH, 2018). No contexto dos agrotóxicos, no entanto, o Brasil

tem, em contrapartida, avançado no aumento de sua aplicação desregulada, o que viola direitos humanos, ao:

a) Consolidar a aprovação da Lei Federal nº 14.785 de 2023, que flexibilizou proteções adicionais quanto ao uso de agrotóxicos; reduziu prazos de aprovação para abaixo do standard de países europeus (i.e.); autorizou novos tipos de licenciamento, como exceção ao licenciamento ambiental trifásico por excelência; e, ainda, autorizou a utilização de agrotóxicos com riscos teratogênicos, carcinogênicos ou mutagênicos, desde que tais riscos fossem suportáveis (Brasil, 2023). Em outras palavras, houve uma autorização legislativa para um retrocesso na matéria de direitos humanos, em contradição à jurisprudência da Corte Interamericana;

b) Fomentar o uso crescente de substâncias tóxicas à saúde humana, uma vez que, em 1991, o uso de agrotóxicos era na ordem de 1 kg por hectare plantado em propriedades rurais, sendo que, em 2015, o uso foi de 4,3 kg por hectare (Moraes, 2019), apontando a tendência de um sistema que se retroalimenta e cria dependência das lavouras, acarretando progressivos danos ao ambiente e à saúde humana;

c) Aprovar de maneira exponencial, no âmbito da atividade administrativa do Estado, o registro de agrotóxicos, cujas classificações de risco têm sido cada vez maiores, conforme estudos apontam (Silva; Santos, 2023).

Esse cenário demonstra que, em uma perspectiva de longo prazo, o Brasil tem falhado em implementar uma política de uso adequado de agrotóxicos, contrastando com as diretrizes cientificamente seguras promovidas no cenário internacional.

Sobre o tema, Larissa Bombardi (2023, p. 71) aponta a existência de um *double standard* em relação à comercialização internacional desses produtos. Em países europeus, há a proibição de circulação de certas substâncias; entre os dez agrotóxicos mais comercializados no Brasil, cinco são proibidos na Europa. Além disso, a legislação europeia permite concentrações de agrotóxicos em alimentos até cinco mil vezes menores que o limite permitido no Brasil. Entretanto, o Brasil se torna, senão o principal, um dos maiores destinos dos agrotóxicos produzidos na Europa (Bombardi, 2023, p. 72-73). Esse padrão duplo reflete o comportamento contraditório de países que, embora proíbam a comercialização e o uso dessas substâncias dentro de suas fronteiras devido aos riscos envolvidos, incentivam e induzem práticas semelhantes fora de suas fronteiras.

Além disso, a segunda obrigação derivada do artigo 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) refere-se à implementação de medidas imediatas para a concretização dos direitos humanos (CIDH, 2018). Nesse sentido, a presente ação abre espaço para o controle de convencionalidade, além do controle constitucional, em relação à concessão de benefícios fiscais para a circulação de agrotóxicos com fins agrícolas. A declaração de inconstitucionalidade das normas tributárias que tratam dessa matéria implica a interrupção dos incentivos fiscais que promovem o uso de agrotóxicos. Em outras palavras, isso obriga o Estado a adotar políticas públicas proporcionais, focadas no desenvolvimento dos direitos humanos e no progresso econômico, combatendo as violações sistemáticas de direitos humanos que resultam da atual política tributária.

Nesse sentido, é indispensável que a Suprema Corte Constitucional do país observe o posicionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, conforme o caso Poblete Vilches vs. Chile (CIDH, 2018), utilizado para sustentar a necessidade do desenvolvimento progressivo dos direitos humanos, em consonância com a Recomendação nº 123 de 07/01/2022 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), editada para instruir os órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observar os tratados e convenções internacionais de direitos humanos e a utilizar a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Nesse contexto, considerando a conexão do presente caso com a garantia do direito à saúde, ressalta-se:

> (i) até o ano de 2018 a Corte IDH sempre procedeu com a tutela do direito à saúde de maneira indireta por meio de outros direitos civis e políticos previstos pela CADH, tais como direito à vida, à integridade pessoal e à informação; e (ii) em 2018 reconheceu a tutela direta e autônoma do direito à saúde por meio do artigo 26 da CADH, compreendendo seu caráter indivisível e fundamental para o exercício adequado dos demais direitos humanos (Bosa e Maas, 2023, p. 15).

A legislação debatida, assim, não só acarreta violações sistemáticas, como desenvolvemos, mas também é ineficaz na promoção dos direitos que supostamente deveria proteger. Atualmente, no Brasil, a maior parte dos agrotóxicos é utilizada em plantações de commodities, as quais não são destinadas à alimentação – o que não elimina os riscos ao meio ambiente e à saúde, uma vez que não é incomum a contaminação de lençóis freáticos e a deriva na aplicação. Por outro lado, o Atlas dos Agrotóxicos indica que "As principais culturas consumidoras de agrotóxicos no Brasil são as commodities. A soja é a cultura mais dependente de agrotóxicos, respondendo por 54% do volume de mercado" (Montenegro; Dolce, 2023, p. 15).

O modelo atual de benefícios fiscais é extremamente lucrativo para o mercado agroexportador de commodities, gerando poucos ganhos para os produtores de alimentos da cesta básica. Além disso, a contaminação dessas substâncias espalha-se por todo o sistema produtivo, devido à contaminação de água e solo, bem como ao uso intensivo de agrotóxicos na produção de alimentos, incluindo a presença de resíduos em alimentos ultraprocessados (Brasil, 2024b; Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, 2024).

Por sua configuração, a legislação incentiva o uso de técnicas antiquadas, limitando o desenvolvimento econômico e científico na área (Montenegro; Dolce, 2023, p. 16). Em estudos comparativos com países europeus, considerando a elasticidade da relação preço/custo e demanda/oferta, esse modelo tende a gerar um mercado dependente do uso intensivo de agrotóxicos (Soares; Cunha; Porto, 2022).

Assim, a atual política extrafiscal está evidentemente invertida, induzindo o mercado a práticas contrárias aos mandamentos constitucionais. Nessa conjuntura, é essencial a formulação de uma política extrafiscal ambiental que promova comportamentos com externalidades positivas, em vez das negativas que a lei em debate atualmente induz.

> Cabe lembrar sempre que a finalidade da tributação ambiental não é a arrecadação, mas sim a proteção do meio ambiente, atuando, sobremaneira, no campo da extrafiscalidade. Nesse sentido, os tributos ambientais atendem ao chamado princípio do poluidor-pagador, havendo total correlação da tributação ambiental com o princípio em questão (Araújo, 2014, p. 105)

Estabelece-se que a política tributária ambiental deve visar à proteção do meio ambiente, em consonância com os princípios do poluidor-pagador, da prevenção, da precaução e do pro-natura, os quais são violados pelo Convênio CONFAZ 100/1997. Por essa razão, o atual modelo de tributação seletiva por necessidade, de natureza extrafiscal, implica em violações de direitos humanos que apontam para sua inconstitucionalidade. Em contrapartida, a seguir será demonstrado que a alegação de necessidade para a manutenção do modelo tributário atual também não se justifica, reforçando-se a importância de construir um modelo produtivo agroalimentar voltado à realização plena dos direitos humanos à alimentação adequada, à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

2 Da necessidade de transição do sistema agroalimentar para a efetividade do direito humano à alimentação adequada

O direito humano à alimentação adequada (DHAA) envolve o acesso de todos os seres humanos "[...] aos recursos e aos meios para produzir ou adquirir alimentos seguros e saudáveis que possibilitem uma alimentação de acordo com os hábitos e práticas alimentares de sua cultura, de sua região e de sua origem étnica" (Valente, 2021, p. 48). Com previsão no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) no ano de 1966 e ratificado pelo Brasil no ano de 1992, O DHAA foi incluído no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988 por meio da Emenda Constitucional de nº 64/2010. Além do art. 6º, temos a referência ao DHAA no art. 7º e no art. 200, inciso VI, que trata do Sistema Único de Saúde (SUS). A efetividade do DHAA considera a relação entre quantidade e qualidade alimentar, as práticas culturais de produção e acesso aos alimentos, as questões relacionadas com a distribuição e o sistema de preços. Na legislação infraconstitucional destaca-se a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, a qual cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN). Em seu artigo terceiro, a Lei nº 11.346 define a segurança alimentar e nutricional, a qual:

> Consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam ambiental, cultural, econômica e socialmente sustentáveis (Brasil, Lei 11.346, 2006).

A expressão segurança alimentar, utilizada no cenário mundial a partir da década de 80, insere definitivamente no conceito de DHAA as questões relativas à qualidade sanitária, biológica, nutricional e cultural dos alimentos e das dietas. O conceito foi sendo aprimorado ao longo dos debates internacionais sobre o tema. Nesse aspecto, ressalta-se a Cúpula Mundial da Alimentação, realizada na cidade de Roma no ano de 1996, com a participação de 185 países. Nela foram aprovados a Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e o Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação os quais destacam o carácter multifacetado da segurança alimentar e a necessidade de ações nacionais conjuntas e de iniciativas internacionais eficientes para garantir o acesso físico e econômico de todos, e a todo momento, a alimentos suficientes, nutricionalmente adequados e seguros (FAO, 1996). Os documentos avançaram no sentido da segurança alimentar e nutricional agregando à dimensão qualitativa no acesso ao alimento. No ano de 1999, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU produziu o

comentário de nº 12 o qual relaciona o significado de "alimentação adequada" ao conjunto de condições sociais, econômicas, culturais, climáticas e ecológicas de cada realidade social. Deste diploma, destacamos:

> 10. A necessidade de estar livre de substâncias adversas estabelece requisitos para a segurança do alimento e para um conjunto de medidas, públicas e privadas, destinadas a impedir a contaminação do alimento por adulteração e/ou más condições higiênicas, e por manuseio inadequado nas diferentes etapas da cadeia alimentar; é preciso tomar cuidados para identificar, impedir ou destruir toxinas que ocorrem naturalmente. *19. Violações do direito à alimentação podem ocorrer através de ação direta de Estados ou de entidades regulamentadas de forma insuficiente pelos Estados.* Estas incluem a revogação formal ou a suspensão da legislação necessária para a fruição continuada do direito à alimentação; recusa de acesso ao alimento para indivíduos ou grupos, quer a discriminação seja baseada em legislação, seja proativa; o bloqueio do acesso à ajuda alimentar humanitária durante conflitos internos ou situações de emergência; *adoção de legislação ou políticas que sejam claramente incompatíveis com obrigações legais preexistentes com relação ao direito à alimentação; ou o fracasso em controlar atividades de indivíduos ou grupos de forma a evitar que eles violem o direito à alimentação dos outros, ou o fracasso de um Estado em levar em conta suas obrigações internacionais legais com relação ao direito à alimentação, ao firmar um acordo com outros Estados ou com organizações internacionais. 25. A estratégia deveria abordar os temas críticos e medidas relativas a todos os aspectos do sistema de alimentação, incluindo produção, processamento, distribuição, venda e consumo de alimento seguro, bem como medidas paralelas nos campos da saúde, educação, emprego e seguridade social.* Dever-se-ia tomar cuidado para assegurar a gestão e uso mais sustentável de recursos naturais e de outros recursos, em termos nacionais, regionais, locais e familiares (CDESC, 1999).

Ao mesmo tempo, a efetividade do DHAA deve ser interpretada na perspectiva interseccional para relacionar condições de raça, classe e gênero na equidade do acesso aos alimentos. Além desses critérios, o ideal de sustentabilidade ao desenvolvimento impulsiona um repensar do modelo de produção a fim de atender aos direitos das gerações futuras, quanto ao uso adequado e responsável dos bens comuns fundamentais à reprodução de todas as formas de vida. Assim a garantia plena do DHAA precisa observar suas duas dimensões: o direito de estar livre da fome e o direito a uma alimentação adequada. Esta última envolve todo o processo alimentar - conjunto de processos sociais, econômicos e culturais que envolvem a alimentação – por isso, perpassa pela transição agroecológica (Melgarejo *et al*., 2020). A agroecologia tem sido reiteradamente recomendada por relatores especiais da ONU para o direito à alimentação como estratégia eficaz para a realização progressiva do DHAA (United Nations, 2010; 2017).

O DHAA é um direito humano fundamental de titularidade universal, o que impõe ao Estado e particulares o correlato conjunto de deveres que se volta a garantir sua efetividade, no sentido de respeitar, proteger, promover e prover. Um dos deveres associados mais relevantes trata da garantia de sustentabilidade econômica, social e ambiental da produção de alimentos, assentada na não reprodução de sistemas que geram assimetrias e violações de direitos. Nessa interpretação arraigada nos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e à luz da Constituição Federal de 1988, está o dever de abster-se de ações e políticas que possam afetar de forma negativa - direta ou indiretamente - o DHAA.

A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, instituída pelo Decreto Federal nº 7.272, de 24 de agosto de 2010, estabelece um sistema de adesão voluntária aos estados e municípios para participarem do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dentre suas diretrizes destacamos a promoção do abastecimento e estruturação de sistemas sustentáveis e descentralizados, de base agroecológica, de produção, extração, processamento e distribuição de alimentos. Para implantação dos sistemas de base agroecológica, ressaltamos ainda o Decreto Federal nº 7.794, de 20 de agosto de 2012, que institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica e o lançamento no corrente ano, no dia mundial da alimentação (celebrado no dia 16 de outubro) do Plano Nacional de Abastecimento Alimentar (Planaab) e do Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo).

Destacamos que no artigo 2º, inciso IV, da PNAPO se encontra a definição de transição agroecológica como o "processo gradual de mudança de práticas e de manejo de agroecossistemas, tradicionais ou convencionais, por meio da transformação das bases produtivas e sociais do uso da terra e dos recursos naturais, que levem a sistemas de agricultura que incorporem princípios e tecnologias de base ecológica" (Brasil, 2012). Vale recordar que a PNAPO recebeu o prêmio prata do Future Policy Award no ano de 2018, promovido pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), World Future Council (WFC) e a IFOAM Organics International, que a reconheceu dentre as melhores políticas em agroecologia e sistemas alimentares sustentáveis de todo o mundo por estimular cerca de 5.300 municípios brasileiros a investir pelo menos 30% de seus orçamentos para alimentação escolar em produtos orgânicos e agroecológicos adquiridos de agricultores familiares (Secretaria de Relações Institucionais, 2018).

Deve-se acrescentar, nessa análise, o crescente aumento no mundo e no Brasil da Produção Orgânica e Agroecológica. De acordo com o anuário estatístico The World of Organic Agriculture, desde o início da coleta de dados nos anos 2000, a

área orgânica global cresceu em mais de 500%, atingindo 96 milhões de hectares, e o mercado orgânico expandiu quase oito vezes, de 15 mil milhões para quase 135 milhões de euros até 2022 (Fibl; Ifoam, 2024, p. 19). No Brasil, no comparativo entre os censos agropecuários de 2006 e 2017 nota-se um aumento considerável no número de agricultores familiares certificados, com um cálculo de variação entre os dois censos superiores a 1000% (Abrasco *et al*, 2021, p. 114). O crescimento segue impulsionado pela igualmente crescente demanda por produtos saudáveis e livres de agrotóxicos. O anuário estatístico The World of Organic Agriculture referente ao consumo de orgânicos valeu-se de dados divulgados por 45 países os quais revelam que as vendas totais no varejo totalizaram quase 135 bilhões de euros em 2022, sendo os Estados Unidos o país com o maior mercado de alimentos orgânicos (58,6 milhões de euros), seguido pela Alemanha (15,3 milhões de euros), China (12,4 milhões de euros) e França (12,1 milhões de euros) (Fibl; Ifoam, 2024, p. 56). No Brasil, pesquisadores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e da Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR identificaram que os mercados de orgânicos quadruplicaram suas vendas entre 2003 e 2017, apontando um aumento de 30% entre 2019 e 2021. Na pesquisa destacam, a partir dos dados coletados pela Associação de Promoção dos Orgânicos (Organics), que a região Sul é a maior consumidora de produtos orgânicos, sendo obtidos em supermercados (48%) seguida por feiras (47%). O estudo também evidenciou que, dentre aqueles que não consumiram orgânicos nos últimos 30 dias, a principal motivação está no preço dos produtos (59%), seguida pela dificuldade de acesso (24%) (Lourenço *et al.*, 2023, p. 1066). Entretanto, no caso do Brasil, ainda que exista crescimento na produção e mercado de produtos orgânicos e agroecológicos, ainda é muito restrito e instável o apoio institucional a produtores orgânicos e de base agroecológica (Abrasco *et al.*, 2021, p. 115).

Nesse sentido, salienta-se a importância do debate realizado na audiência pública no bojo da ADI nº 5553, que inclui a necessidade de ações intersetoriais e uma profunda mudança na gestão das políticas públicas em prol da alimentação adequada e saudável. A atualização da PLANAPO deve concentrar-se em estruturar sistemas alimentares justos e sustentáveis, sendo, neste ponto, relevante considerar a aprovação da Política Nacional de Redução de Agrotóxicos (PNARA), bem como estimular políticas públicas municipais de fortalecimento da agricultura familiar de base agroecológica. Na publicação do Dossiê "Contra o pacote do veneno e em defesa da vida" (2021), pela Associação Brasileira de Saúde Coletiva (ABRASCO), Associação Brasileira de Agroecologia (ABA) e pela Campanha Permanente contra os Agrotóxicos e pela Vida se encontram tabelas e dados sobre as políticas públicas de redução ou proibição do Uso de Agrotóxicos nas Unidades Federativas do Brasil (Abrasco *et al.*, 2021, p. 81-101).

Nesse sentido, vale recordar que em relatório sobre o direito à alimentação, a Relatora Especial para a direito à alimentação da ONU e o Relator Especial sobre as implicações para os direitos humanos da gestão e eliminação ambientalmente saudáveis de substâncias e resíduos perigosos afirmaram que o uso predatório de agrotóxicos apresenta uma preocupação global para os direitos humanos, em especial para o DHAA, visto que este obriga os Estados a adotarem padrões de segurança alimentar que garantam que os alimentos sejam seguros, livres de agrotóxicos e qualitativamente adequados (United Nations, 2017).

Diante das violações ao DHAA pelo uso de agrotóxicos, sustentam que a solução perpassa por uma abordagem holística que inclua a eliminação gradual de agrotóxicos perigosos e a aplicação de uma estrutura regulatória eficaz, que elimine subsídios a pesticidas e promova a aplicação de impostos sobre pesticidas, tarifas de importação e taxas de uso de pesticida (United Nations, 2017). Cabe ressaltar que países como Dinamarca, Noruega, França e México são reconhecidos por implementarem sistemas de tributação de agrotóxicos proporcionais aos danos à saúde e ao meio ambiente (Montenegro; Dolce, 2024).

Na Dinamarca, por exemplo, desde 1996 existem tributações específicas para agrotóxicos. Em 2013, a política tributária foi atualizada para que o cálculo seja baseado nos riscos à saúde humana e ambientais e tem conduzido a significativas reduções na venda desses produtos bem como na sua carga para a à saúde humana e na natureza. Já a Noruega, desde 1988 possui um sistema de taxação de agrotóxicos (atualizado em 1999), o qual para além de incentivar a redução no uso, fornece incentivos para o uso de produtos menos nocivos. O sistema norueguês tem alinhamento ao princípio do poluidor pagador e é baseado na área e diferencia entre 7 faixas de agrotóxicos, com base em seus riscos à saúde e ao meio ambiente (United Nations, 2020).

A suspensão das isenções tributárias dos agrotóxicos é uma das medidas estruturantes para a transição da produção agroalimentar, sendo esta uma agenda que pressupõe diferentes níveis de atuação escalares entre os governos federal, estados e municípios; bem como entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), integrando diferentes setores e priorizando a efetiva participação popular. Importante evidenciar que a obrigação de garantir efetividade aos direitos humanos fundamentais à vida é destacada no comentário de nº 10 do Comitê da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC), o qual ressalta o papel das instituições nacionais de direitos humanos na avaliação das disposições legais e administrativas em vigor, bem como dos projetos de lei para garantia de compatibilidade com o PIDESC.

No campo da discussão internacional acerca da alimentação adequada e saudável, com o crescente consumo de alimentos ultraprocessados, os quais estão diretamente relacionados a doenças crônicas não transmissíveis (DCNTs), publicação da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO) evidenciou a importância de políticas regulatórias como instrumento para o fomento à uma alimentação saudável, dentre as quais encontram-se as políticas fiscais (Popkin, 2020). Neste parecer destacamos os *Health Taxes*, ou Tributos Saudáveis, termo utilizado nacional e internacionalmente para se referir a impostos sobre produtos que podem afetar negativamente a saúde. Esse tipo de política fiscal assemelha-se à do tabaco, que apresentou resultados positivos nos locais onde foi implementada. Além dos benefícios diretos à saúde da população, que diminui o consumo desse tipo de alimento e é encorajada a consumir outras opções mais saudáveis, essa medida estimula uma reformulação por parte da indústria e, com o aumento da receita, possibilita aos Estados a reversão do resultado da arrecadação para o financiamento de políticas voltadas à alimentação adequada e saudável (Hassan, 2021).

De acordo com a orientação da FAO, as políticas fiscais mais difundidas a elevar o custo de alimentos não saudáveis estão relacionadas aos impostos aplicados sobre bebidas açucaradas. No caso da Hungria, que taxou os açúcares, sal, cafeína e alimentos prontos, incluindo energéticos, os dados demonstraram que o consumo de ultraprocessados decresceu em 3,4% indicando um aumento de 1,1% nos alimentos não processados. Esse percentual, de acordo com a publicação da FAO, citando outras pesquisas, chega a 27% de queda nas vendas de alimentos tributados e ultraprocessados (Popkin, 2020). Nesse mesmo sentido, a Organização Pan-americana de Saúde (OPAS) enfatiza que a taxação elevada para alimentos não saudáveis é uma estratégia regulatória que apresenta maior custo-benefício para a saúde, de maneira que "um aumento de 25% no preço desses produtos resultante de impostos mais altos provavelmente levaria a uma redução de 34% em seu consumo" (OPAS, 2020). Diante disso, como parte do Plano de Ação Global para a Prevenção e Controle de DCNTs para o período de 2013-2020, a OPAS recomendou a utilização de ferramentas econômicas, como a aplicação de tributos e subsídios, que facilitem o acesso a alimentos saudáveis e desestimulem o consumo dos não saudáveis, incentivando o enfrentamento das DCNTs (WHO, 2013).

Entre 1920 e 2021, sessenta países de todos os continentes instituíram políticas de tributação sobre bebidas e alimentos. A adoção do imposto seletivo sobre o consumo específico baseado no volume/massa consumido prepondera, mas também há aquelas que adotam imposto seletivo sobre o consumo específico

baseado nas características da bebida ou do alimento, como o teor de nutriente; ou ainda pela combinação do imposto seletivo baseado no volume escalonado pelo teor de açúcar; o imposto seletivo sobre o consumo do tipo ad valore; o imposto de importação; e o imposto sobre o valor agregado (Hassan, 2021).

Tabela 1 – Tributação de alimentos e bebidas

Tipo de imposto	Localidades
Imposto seletivo sobre o consumo específico baseado no volume/massa	Albany - EUA, Bélgica, Seicheles, Oakland-EUA, Boulder-EUA, Condado de Cook-EUA, Dinamarca, Estônia, Filadélfia - EUA, Filipinas, Finlândia, Hungria, Irlanda, Letônia, Malásia, Maldivas, Marrocos, México, Noruega, Palau, Polônia, Polinésia Francesa, Portugal, Reino Unido, Samoa, Santa Helena, São Francisco - EUA, Seattle - EUA, Tonga
Imposto seletivo sobre o consumo específico baseado nas características da bebida ou do alimento, como o teor de nutriente	Ilhas Cook, França, Ilhas Maurício, África do Sul, Equador e Sri Lanka
Combinação de imposto seletivo baseado no volume escalonado pelo teor de açúcar	Reino Unido, Tonga, Portugal, Brunei, Tailândia, Estônia, Irlanda, Peru, Malásia, Polônia e região da Catalunha, na Espanha
Imposto seletivo sobre o consumo do tipo ad valorem	Barbados, Barém, Bermudas, Catar, Chile, Dominica, Emirados Árabes, Equador, Etiópia, Fiji Kiribati, México, Estados Federados da Micronésia, Narau, Nação Navajo (Arizona, Novo México e Utah) - EUA, Omã, Panamá, Peru, Tailândia
Imposto de importação	Fiji, Bermudas, Seicheles, Samoa, Micronésia, Tonga e Nauru
Imposto sobre o valor agregado	Dinamarca, Arábia Saudita, Colômbia, Índia, Marrocos e Espanha

Fonte: Adaptado de Hassan (2021).

Cabe destacar o exemplo do México, que após a aplicação de imposto de 10% sobre o preço final de bebidas açucaradas, teve uma queda de 5,5% nas vendas até o fim do primeiro ano de sua aplicação, e de 9,7% nas vendas no segundo ano, com a maior redução entre os domicílios mais desfavorecidos do ponto de vista socioeconômico (OPAS, 2020).

Em 2023 o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional n.º 132 da Reforma Tributária, uma das propostas aprovadas na reforma é a criação de

imposto seletivo para sobretaxar produtos nocivos à saúde ou ao meio ambiente, visando desestimular seu consumo (artigo 153, VIII). O conteúdo do artigo 145, § 3º da Constituição Federal passou a estabelecer que "o Sistema Tributário Nacional deve observar os princípios da simplicidade, da transparência, da justiça tributária, da cooperação e da defesa do meio ambiente". Embora os alimentos ultraprocessados estivessem no centro das discussões para que fossem tributados, apenas bebidas açucaradas foram contempladas com o imposto seletivo.

A incidência do Imposto Seletivo seria uma forma de corrigir distorções e induzir o consumo de alimentos saudáveis, não obstante tal regulamentação esteve sob constante alvo da indústria alimentícia. Por outro lado, a sociedade civil organizada, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) e Ministério da Saúde se manifestaram de forma incisiva pela aplicação do Guia Alimentar para a População Brasileira como base para a construção da política tributária, pela inclusão dos alimentos ultraprocessados no rol de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente a serem alvos do imposto seletivo e pelo estabelecimento de parâmetros para alíquotas e regimes com base em evidências científicas livres de conflitos de interesse (ACT Promoção da Saúde, 2024; Brasil, 2024a; Brasil, 2024c).

As recentes discussões sobre a taxação de ultraprocessados e o tímido resultado obtido, com a taxação de apenas bebidas açucaradas, na contramão das políticas tributárias internacionalmente adotadas voltadas à garantia do DHAA, revelaram a força do setor agroindustrial no Brasil nas decisões políticas. A atual discussão sobre o imposto seletivo mais uma vez impele uma abordagem de direitos humanos, em especial do DHAA, que deve ser realizado de forma progressiva, sendo vedado seu retrocesso. É possível inferir que os agrotóxicos enquadram-se nas características para o recebimento de uma taxação mais gravosa.

Nesse sentido, em junho de 2024 o CONSEA, que tem como competência zelar pela realização do DHAA e pela sua efetividade e atua no controle social das políticas de segurança alimentar e nutricional, encaminhou ao Congresso Nacional, especificamente à Subcomissão Especial da Reforma Tributária e à Comissão de Finanças e Tributação- CFT, recomendação para que na revisão do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 (PLP 68), não fossem adotados mecanismos tributários que beneficiassem os agrotóxicos, e que fossem incluídos no rol de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente a serem alvos do imposto seletivo, estipulando alíquotas de imposto seletivo progressivamente mais gravosas de acordo com o respectivo grau de toxicidade. Naquele momento, foi recomendado ao Congresso que:

> I. adote mecanismos tributários que promovam a agroecologia, a agricultura orgânica e a transição para sistemas alimentares mais sustentáveis e saudáveis, por meio de incentivos fiscais a bioinsumos e desincentivos aos agrotóxicos;
> II. exclua os agrotóxicos do rol de insumos agropecuários sujeitos à alíquota reduzida em 60%, mantendo o benefício apenas para os
> III. inclua os agrotóxicos de maior toxicidade para saúde humana ou ambiental no rol de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente a serem alvos do imposto seletivo;
> IV. estabeleça alíquotas progressivas, no imposto seletivo a ser aplicado sobre os agrotóxicos, de acordo com critérios oficiais de potenciais danos/riscos à saúde e/ou ao meio ambiente.
> V. estabeleça parâmetros, subsidiado por equipes técnicas dos órgãos de governo competentes, para alíquotas e regimes com base em evidências científicas livres de conflitos de interesse, de forma a corrigir as externalidades negativas à saúde (agravos agudos e crônicos) e ao meio ambiente decorrentes do uso de agrotóxicos;
> VI. promova a participação social de entidades de interesse público e conselhos de políticas públicas sem conflitos de interesse nos debates e encaminhamentos referentes à reforma tributária (Brasil, 2024b).

3 Riscos das isenções de agrotóxicos para a inter-relação entre os direitos humanos e fundamentais da saúde e alimentação

Diversos dados demonstram que o modelo dominante de agricultura que utiliza agrotóxicos é prejudicial à saúde dos agricultores e agricultoras. O sistema de notificação em casos de intoxicação por agrotóxicos ainda possui muitos casos de subnotificação, mas, ainda assim, os dados são significativos para denunciar a vulnerabilidade da população com o uso intensivo de agrotóxicos. O Relatório Nacional de Vigilância em Saúde de Populações Expostas a Agrotóxicos apontou mais de 84 mil casos de Intoxicação Exógena[1] por agrotóxicos notificados no Sistema de Informação de Agravos de Notificação durante os anos de 2007 a 2015, com maior incidência em 2014. Entre 2007 e 2014 ocorreu aumento de 149,1% no comércio de agrotóxicos no País, que coincidiu com aumento de 22,3% de área plantada (lavoura temporária e permanente) da agricultura.

De acordo com o boletim epidemiológico (BE) de 2023 do Ministério da Saúde, entre janeiro de 2013 e junho de 2022 foram notificados 124.295 casos de IE por agrotóxicos em todo o Brasil. Um dos destaques do boletim trata do percentual de

[1] A intoxicação exógena (IE) é caracterizada pela apresentação clínica e/ou alterações laboratoriais a partir de ação nociva no organismo por uma ou mais substâncias químicas (Ministério da Saúde, 2023).

ocorrência de IEs de causas não intencionais em zona urbana (49,40%). As causas prováveis, de acordo com o Boletim, apontam para a deriva e o menor acesso às informações por parte da população rural, o que poderia afetar o número de notificações. Majoritariamente, a causa estabelecida nas notificações das IEs não intencionais apresentadas neste boletim é a acidental (61,2% – 36.074), sendo as principais vias de exposição a digestiva (42,75% – 25.201) e a respiratória (32,67% – 19.257). O Boletim destaca ainda que os maiores coeficientes de incidência (CI) de IE por agrotóxicos ocorreram nos anos 2018 (22,3 casos/100 mil habitantes) e 2019 (23,1 casos/100 mil habitantes) citando a ampliação, entre os anos 2018 e 2022, da liberação de agrotóxicos. Por fim, o documento aponta que o país tem permissão para uso de 450 tipos de agrotóxicos, sendo muitos deles proibidos em países do continente europeu devido à sua elevada toxicidade para as pessoas e o ambiente (Ministério da Saúde, 2023).

O dossiê da Abrasco do ano de 2015 relacionou agrotóxicos, meio ambiente e saúde do trabalhador, especialmente com foco nas agriculturas familiar e camponesa. O estudo relaciona a toxicidade dos produtos, a insuficiência dos mecanismos de vigilância da saúde para a relação do nexo causal e o registro de notificações, a falta de equipamentos de proteção coletiva e individual. A pesquisa evidencia o fato de que as pessoas que adoecem por conta da exposição aos agrotóxicos não conseguem comprovar a causa das doenças e com isso não se chega aos responsáveis pela contaminação para o tratamento da saúde ou a mitigação ambiental (Carneiro *et al.*, 2015, p. 125). A pesquisa explica a questão da subnotificação citando dados da Organização Mundial da Saúde (OMS) os quais estimam existir para cada caso notificado, cinquenta outros que não o foram. Além disso, o dossiê apresenta dados sobre a contaminação de acordo com a composição dos agrotóxicos, cita informações sobre a poluição causada pelas embalagens, os riscos da deriva e a contaminação de mananciais, e ainda aborda casos emblemáticos, como os da Chapada do Apodi (CE) e de Lucas do Rio Verde (MT) (Carneiro *et al*., 2015, p. 125-169).

No I Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo 2013- 2015), a Meta 5 indicava a criação de um "Programa Nacional para a Redução do Uso de Agrotóxicos" (Pronara), indicando ao Ministério da saúde as seguintes ações: a) fomentar a elaboração e implementação de planos de vigilância em saúde de populações expostas aos agrotóxicos, nas 27 Unidades da Federação; b) elaborar Diretriz Nacional com orientações técnicas para o monitoramento de agrotóxicos na água para consumo humano; c) realizar estudo para subsidiar a revisão dos níveis toleráveis de agrotóxicos descritos no padrão de potabilidade da água de consumo humano; d) publicar anualmente dados de monitoramento de

agrotóxicos na água para consumo humano pelo Controle e Vigilância da qualidade da água (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013, p. 57).

O II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo 2016-2019) além de manter algumas das metas anteriores (exceto o Pronara), atribui também ao Ministério da Saúde a) "elaboração e implantação de instrumento de identificação de sistemas de produção de base agroecológica e transição agroecológica" (Meta 1); b) o apoio ao funcionamento das Comissões da Produção Orgânica nas Unidades da Federação (Meta 4); c) elaboração de publicações técnicas, campanhas e capacitação sobre bioinsumos (Meta 6); d) elaboração de material educativo direcionado a trabalhadores/as rurais, apresentando a agroecologia e a produção orgânica como alternativas sustentáveis de produção de alimentos saudáveis e como impulsionadoras da promoção à saúde (Brasil, 2016; Isaguirre-Torres *et al.*, 2020, p. 78). No III Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PLANAPO) se encontra (como já afirmado nos planos anteriores) a importância do Programa Nacional de Redução de Agrotóxicos e o incentivo ao uso dos bioinsumos na agricultura.

Todos os esforços para a transição, no entanto, necessitam passar pela avaliação do poder de persuasão das empresas para a manutenção da produção agroalimentar com base em agrotóxicos. Como se sabe, o mercado de agroquímicos é dominado por poucas empresas, sendo a maior delas a estatal chinesa ChemChina (que adquiriu a Syngenta em 2017), a qual teve uma participação de 24,3% do mercado de vendas de agrotóxicos em 2018, acompanhada pela Bayer Crop Science e BASF (empresas alemãs), com 18,4% e 12%, respectivamente (Shand; Wetter, 2019, p. 7). A Bayer é a proprietária do Roundup, um dos agrotóxicos mais vendidos em todo o mundo, associado ao cultivo de soja transgênica. Esse cenário facilita a captura regulatória, fenômeno em que um grupo organizado influencia material e cognitivamente na produção de normas. Isso explica o porquê de decisões que deveriam ser pouco controversas, como o banimento de uma substância altamente tóxica e cancerígena, acabam sendo tidas por equivocadas (Moraes, 2019, p. 10-13).

Isso pode ser exemplificado, no tema da tributação dos agrotóxicos, com a discussão havida sobre as taxas devidas pelos pedidos de registros de agrotóxicos. Enquanto outros países, como Estados Unidos, têm taxas anuais de manutenção do registro, ou mesmo prazos de validade do registro (como ocorre nos Estados Unidos e China) (Milkiewicz, 2021, p. 61), além de valores mais significativos, no Brasil, a discussão sobre o incremento da taxa para o registro é antiga, mas sempre enfrentou óbices. Já nas discussões do Projeto de Lei que levou à aprovação da Lei n. 7.802/1989, tentou-se implantar taxas de avaliação e fiscalização dos agrotóxicos,

mas não foram aprovadas (Brasil, 1989). O debate ressurgiu no processo legislativo que levou à aprovação da Lei n. 14.785/2023 e acabou recebendo aprovação das duas Casas Legislativas. Contudo, a matéria foi vetada pela Presidência da República, em vetos que se mantêm, ao contrário do que ocorreu com outros (Brasil, 2024d). Assim, mais uma vez, a alteração do regime de taxas à indústria de agrotóxicos foi obstaculizada, assim como ocorre com a manutenção das isenções em exame na ADI nº 5.553.

Considerações finais

A captura regulatória pode ser mitigada pelo Poder Judiciário, que pode estar, em geral, mais afastado da influência política e econômica daqueles grupos que concentram os poderes sobre o mercado (Magill, 2014). Daí a importância do julgamento da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, que pode ser a única via pela qual o Estado brasileiro poderá rever a política de isenção tributária de agrotóxicos.

Por fim, ressaltamos a transição agroecológica como a necessária mudança que efetivaria os direitos à alimentação adequada e saudável, saúde e meio ambiente e para a qual seriam necessárias mudanças estruturais e transversais. A inter-relacionalidade entre os direitos humanos e fundamentais citados acima deve ser lida também de acordo com o comentário geral nº 14, elaborado pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, que trata do direito de toda pessoa de desfrutar do mais alto nível possível de saúde física e mental. Ressaltamos também a relevância da proteção ao meio ambiente, considerado como o direito humano nuclear da concepção de vida digna e saudável, pois, a partir dele, é possível acessar com qualidade todo o conjunto de direitos humanos e fundamentais.

Diante das evidências científicas que associam o uso de agrotóxicos a consequências à saúde e ao meio ambiente e considerando o dever de realização progressiva do DHAA e o princípio da vedação ao retrocesso, compreende-se que a isenção de impostos aos agrotóxicos vai de encontro com o arcabouço legal nacional e internacional, no que tange ao entendimento do que se compreende como alimentação adequada e saudável. A justificativa de interesse social para a isenção não se coaduna com a perspectiva de direitos humanos; pelo contrário, a isenção reforça históricas violações de direitos e desigualdades estruturantes perpetuadas pelo modelo agroexportador de produção de *commodities*, além de impactar na perda da biodiversidade e nas mudanças climáticas. Assim, a realização progressiva do DHAA incumbe ao Estado Brasileiro uma atuação

voltada à redução do uso de agrotóxicos e a uma transição justa e sustentável dos sistemas alimentares.

Referências

ACT PROMOÇÃO DA SAÚDE. *Reforma Tributária*: posicionamento da ACT sobre o texto de regulamentação enviado ao Congresso Nacional. São Paulo, 26 abr. 2024. Disponível em: https://actbr.org.br/post/reforma-tributaria-posicionamento-da-act-sobre-o-texto-de-regulamentacao-enviado-ao-congresso-nacional/19712/. Acesso em: 29 out. 2024.

AGÊNCIA ESTADUAL DE NOTÍCIAS (Paraná). *Com 3,9 mil agricultores certificados, Paraná lidera produção orgânica do Brasil*. 3 de outubro de 2023. Disponível em: https://www.aen.pr.gov.br/Noticia/Parana-comemora-Dia-da-Agroecologia-como-lider-nacional-em-alimentos-organicos. Acesso em: 7 nov. 2024.

AHODO, Kwadjo; SVATONOVA, Tereza. The use of economic instruments in environmental policies to mitigate diffuse pollution from agriculture. *Agricultural Economics (Zemědělská ekonomika)*, Czech, v. 60, n. 2, p. 74-81, 2014.

ALBUQUERQUE, Fredy José Gomes de. Tributação como Instrumento de Regulação Econômica e Indução do Desenvolvimento Humano. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 54, p. 147-179, 2023. DOI: 10.46801/2595-6280.54.7.2023.2404.

ALMEIDA, Roberto Moreira de. A Constituição de 1988 e a intervenção estatal no domínio econômico. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 34, n. 135, jul./set. 1997. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/256/r135-09.pdf?sequence=4&isAllowed=y. Acesso em: 18 out. 2024.

ARAÚJO, Sarah Maria Linhares de. *Políticas públicas na tributação ambiental*: instrumentos para o desenvolvimento da sociedade. 2014. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/36408/R%20-%20T%20-%20SARAH%20MARIA%20LINHARES%20DE%20ARAUJO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 18. out. 2024.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE AGROECOLOGIA; CAMPANHA PERMANENTE CONTRA OS AGROTÓXICOS E PELA VIDA. *Dossiê contra o pacote do veneno e em defesa da vida*. FRIEDRICH, Karen; DE SOUZA, Murilo Mendonça Oliveira; SANTORUM, Juliana Acosta; LEÃO, Amanda Vieira; ANDRADE, Naila Saskia Melo; CARNEIRO, Fernando Ferreira (orgs.). Porto Alegre: Rede Unida; Rio de Janeiro:

ABRASCO; São Paulo: Expressão Popular; Hucitec, 2021. Disponível em: em: https://abrasco.org.br/download/dossie-contra-o-pacote-do-veneno-e-em-defesa-da-vida/. Acesso em: 18 out. 2024.

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. *In*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 57 -130.

BOMBARDI, Larissa Mies. *Agrotóxicos e Colonialismo Químico*. São Paulo: Elefante, 2023.

BOSA, Anderson Carlos; MAAS, Rosana Helena. A justiciabilidade do direito à saúde na corte interamericana de direitos humanos: uma breve análise jurisprudencial. *Revista Direitos Humanos e Democracia*, [S. l.], v. 11, n. 21, p. e13508, 2023. DOI: 10.21527/2317-5389.2023.21.13508.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Nota Técnica Nº 25/2023-CGDANT/DAENT/SVSA/MS*. Trata-se de documento que formaliza a recomendação do Ministério da Saúde para adoção, no âmbito da discussão da nova política tributária nacional, de tributos específicos para produtos nocivos à saúde, como medida de correção das externalidades negativas geradas pelo tabaco e bebidas alcoólicas. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-tecnicas/2023/nota-tecnica-no-25-2023-cgdant-daent-svsa-ms/view. Acesso em: 30 maio 2024.

BRASIL. Câmara Interministerial de Agroecologia e Produção Orgânica. *Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - Planapo*, Brasília, 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. *Veto no 47/2023* - Vetos (Flexibilização de registro de agrotóxicos). Brasília, 2024d. Disponível em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/16209. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Recomendação nº 123*, de 7 de janeiro de 2022. Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário brasileiro a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos e o uso da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4305. Acesso em: 18 out. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. *Recomendação nº 1/2024/CONSEA/SG/PR*. Recomenda ao Ministério da Fazenda que componha a Cesta Básica Nacional de Alimentos apenas com alimentos in natura ou minimamente processados, e alimentos processados selecionados, e que, no rol de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente a serem tributados com imposto seletivo, inclua produtos alimentícios ultraprocessados. Brasília,

DF: Presidência da República, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/noticias/consea-apresenta-recomendacoes-ao-ministerio-da-fazenda/anexo_5049986_sei_5041423_recomendacao_1.pdf. Acesso em: 30 mai. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - CONSEA. *Recomendação nº 8/2024/CONSEA/SG/PR*. Recomenda ao Congresso Nacional, em especial à Subcomissão Especial da Reforma Tributária e à Comissão de Finanças e Tributação- CFT, que, na revisão do Projeto de Lei Complementar nº 68/2024 (PLP 68), que institui o Imposto e a Contribuição sobre Bens e Serviços (IBS e CBS), bem como o Imposto Seletivo (IS), não adote mecanismos tributários que beneficiem os agrotóxicos, e inclua os agrotóxicos no rol de produtos nocivos à saúde e ao meio ambiente a serem alvos do imposto seletivo, estipulando alíquotas de imposto seletivo progressivamente mais gravosas de acordo com o respectivo grau de toxicidade. Brasília, DF: Presidência da República, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/consea/acervo-consea/recomendacoes/SEI_5842468_Recomendacao_8.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 7794*, de 20 de agosto de 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. *Lei nº 11.346*, de 15 de setembro de 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11346.htm. Acesso em: 29 out. 2024.

BRASIL. *Projeto de Lei n. 1.924/1989*. Brasília, 1989. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1151277&filename=Dossie-PL%201924/1989. Acesso em: 8 jul. 2024.

CARNEIRO, Fernando Ferreira *et al* (Org.). *Dossiê ABRASCO*: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde. Rio de Janeiro: EPSJV; São Paulo: Expressão Popular, 2015. Disponível em: https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/26221. Acesso em: 29 out. 2024.

CDESC. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. *Comentário Geral número 12*: o direito humano à alimentação (art. 11). 1999, Genebra.

CIDH. Corte Interamericana de Direitos Humanos. *Caso Poblete Vilches y otros vs. Chile*. Sentença de mérito, reparação e custas. San José da Costa Rica, 8 de março de 2018. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_349_esp.pdf. Acesso em: 19 out. 2024.

CORATTO, Bruno Pinto; TURATTI, Luciana. *Extrafiscalidade às avessas*: análise da constitucionalidade das normas de concessão de benefícios fiscais a agrotóxicos à luz da proteção à saúde humana e ao meio ambiente. Iguatu, CE: Quipá Editora, 2022. 122 p. ISBN 978-65-5376-066-0. DOI: 10.36599/qped-ed1.170.

FAO - ONU. *World Food Sumit*: Declaração de Roma Sobre a Segurança Alimentar Mundial e Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação. 1996. Disponível em: https://www.fao.org/4/w3613p/w3613p00.htm. Acesso em: 7 nov. 2024.

GLOBO. *Agente laranja*: pecuarista desmata o Pantanal com substância altamente tóxica. Fantástico, 14 abr. 2024. Disponível em: https://g1.globo.com/fantastico/noticia/2024/04/14/agente-laranja-pecuarista-desmata-o-pantanal-com-substancia-altamente-toxica.ghtml. Acesso em: 18 out. 2024.

HASSAN, Bruna Kulik. *Tributação de bebidas e alimentos não saudáveis no mundo*: experiências internacionais e seus impactos. São Paulo: ACT Promoção da Saúde, 2021. Disponível em: https://tributosaudavel.org.br/tributacao-de-bebidas-e-alimentos-nao-saudaveis-no-mundo-experiencias-internacionais-e-seus-impactos/374/. Acesso em: 31 mai. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR (IDEC). *Tem veneno nesse pacote*. Vol. 2. Disponível em: https://idec.org.br/veneno-no-pacote. Acesso em: 28 out. 2024

ISAGUIRRE-TORRES, Katya R. *Sistemas participativos de garantia*: os sujeitos da ruralidade e seus direitos na sustentabilidade socioambiental. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, 2012. Disponível em: https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/27440. Acesso em 7 nov. 2024.

ISAGUIRRE-TORRES, Katya R; BITTENCOURT, Naiara A; SANTOS, Thais Giselle D. Agroecologia e o direito fundamental à saúde no Brasil. *In*: BUSSINGUER, Elda Coelho de A.; SANTOS, André Filipe Pereira Reid dos; PAZELLO, Ricardo Prestes. *Saúde, direito e movimentos sociais*. São Paulo: Annablume, 2020, p. 65-87.

ISAGUIRRE-TORRES, Katya Regina; MASO, Tchenna Fernandes. As lutas por justiça socioambiental diante da emergência climática. *Revista Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 458-485, 2023.

LOURENÇO, Andréia Vigolo; GAZOLLA, Márcio; SCHNEIDER, Sérgio. Perfil da agricultura e dos mercados de orgânicos no Brasil. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, v. 62, p. 1051-1074, jul./dez. 2023. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/376032113_Perfil_da_agricultura_e_dos_mercados_de_organicos_no_Brasil. Acesso em: 28 out. 2024.

MAGILL, M. Elizabeth. Courts and Regulatory Capture. *In*: CARPENTER, Daniel P.; MOSS, David A. (org.). *Preventing regulatory capture*: special interest influence and how to limit it. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2014. p. 397-419.

MELGAREJO, Leonardo; MORALES GONZÁLEZ, Juan Carlos; BURITY, Valéria Torres Amaral; PRATES, Lucas Alegretti; ROCHA, Nayara Côrtes *Agrotóxicos na América Latina*: violações contra o direito humano à alimentação e à nutrição adequadas: informe regional 2020. Brasília: FIAN Brasil, 2020. Disponível em: https://fianbrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/04/Agrotoxicos-na-America-Latina-Portugues.pdf. Acesso em: 27 out. 2024.

MILKIEWICZ, Larissa. *Aprovação tácita da lei de liberdade econômica como instrumento de indução à eficiência do registro de agrotóxico*. Curitiba: Programa de Pós-Graduação (Doutorado) em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, 2021.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Boletim epidemiológico*. Intoxicações exógenas por agrotóxicos no Brasil – 2013 a 2022. Vol. 54. 9 de outubro de 2023. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/epidemiologicos/edicoes/2023/boletim-epidemiologico-volume-54-no-12. Acesso em: 28 out. 2024.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. *Brasil agroecológico* - Plano Nacional de Agroecologia (PLANAPO). MDA: Brasília, 2013. Disponível em: https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2013/11/planapo-nacional-de-agroecologia-e-producao-organica-planapo.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

MONTENEGRO, Marcelo; DOLCE, Julia (orgs.). *Atlas dos agrotóxicos*: fatos e dados do uso dessas substâncias na agricultura 2023. Rio de Janeiro: Fundação Heirich Böll, 2023. Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2023/12/01/atlas-dos-agrotoxicos. Acesso em: 28 out. 2024.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. *Agrotóxicos no Brasil*: padrões de uso, política da regulação e prevenção da captura regulatória. Texto para discussão, v. 2506. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - Ipea, 2019.

NAÇÕES UNIDAS. *Comentário Geral n.º 36*. Artigo 6º: Direito à Vida (Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos). Comitê de Direitos Humanos, 3 set. 2019. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt//sites/default/files/documentos/pdf/pidcp-comentariogeral36-portugues-sp.pdf. Acesso em: 29 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 18 out. 2024.

ORGANIZAÇÃO PAN AMERICANA DE SAÚDE. *Impostos de saúde*: uma introdução. Organização Mundial da Saúde - Américas, 2020. Disponível em: https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52386/OPASWBRA20073_por.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 31 mai. 2024.

PELAEZ, Victor Manoel *et al*. A (des)coordenação de políticas para a indústria de agrotóxicos no Brasil. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas (SP), v. 14, p. 153, 2015.

POPKIN, B. 2020. *Ultra-processed foods' impacts on health*. 2030 – Food, Agriculture and rural development in Latin America and the Caribbean, n. 34. Santiago de Chile: FAO, 2020. Disponível em: https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/39d6f1db-c162-416a-8629-b47b5e3a0725/content. Acesso em: 31 mai. 2024.

RESEARCH INSTITUTE OF ORGANIC AGRICULTURE FIBL; IFOAM – ORGANICS INTERNATIONAL. *The World of Organic Agriculture Statistics and Emerging Trends 2024*. Disponível em: https://www.fibl.org/fileadmin/documents/shop/1747-organic-world-2024_light.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al*. Avaliação da execução do plano nacional de agroecologia e produção orgânica 2013-2015. *In*: SAMBUICHI, Regina Helena Rosa *et al*. (org.). *A Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil*: uma trajetória de luta pelo desenvolvimento rural sustentável. Brasília: Ipea, 2017. p. 147–193.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. PARANÁ. *Paraná é o estado com mais ações municipais agroecológicas*. 23 de dezembro de 2020. Disponível em: https://www.agricultura.pr.gov.br/Noticia/Parana-e-o-Estado-com-mais-acoes-municipais-agroecologicas. Acesso em: 7 nov. 2024.

SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS. *Brasil é um dos campeões no apoio a abordagens agroecológicas mundial*. 11 de outubro de 2018. Disponível em: https://www.gov.br/sri/pt-br/backup-secretaria-de-governo/assuntos/noticias/noticias-em-acervo/2018/outubro/brasil-e-um-dos-campeoes-no-apoio-a-abordagens-agroecologicas-mundial. Acesso em: 28 out. 2024.

SEXTON, Steven E. The economics of pesticides and pest control. *International Review of Environmental and Resource Economics*, [s. l.], v. 1, n. 3, p. 271–326, 2007.

SHAND, Hope; WETTER, Kathy Jo. *Plate Techtonics*: mapping corporate power in big food (Corporate concentration by sector and industry rankings by 2018 revenue). [S. l.]: ETC Group, 2019. Disponível em: https://etcgroup.org/sites/www.etcgroup.org/files/files/etc_platetechtonics_a4_nov2019_web.pdf. Acesso em: 31 maio 2024.

SILVA, Everton Melo da; SANTOS, Josiane Soares. A "escalada" dos agrotóxicos no governo Bolsonaro. *Serviço Social & Sociedade*, [S. l.], v. 146, p. e6628321, 2023. ISSN: 0101-6628, 2317-6318. DOI: 10.1590/0101-6628.321.

SILVA, Lázaro Reis Pinheiro; BEVILACQUA, Lucas. Incentivos Fiscais de ICMS e seletividade ambiental. *Revista Direito Tributário Atual*, [S. l.], n. 45, p. 245-263, 2020. Disponível em: https://revista.ibdt.org.br/index.php/RDTA/article/view/1202. Acesso em: 18 out. 2024.

SOARES, Wagner Lopes; CUNHA, Lucas; PORTO, Marcelo Firpo. Fim dos benefícios fiscais aos agrotóxicos, sustentabilidade da agricultura e a saúde no Brasil. *Saúde em Debate*, Rio de Janeiro, v. 46, n. 2, p. 236-248, jun. 2022.

UNEP. *Study on the effects of taxes and subsidies on pesticides and fertilizer*s: background document to UNEA-5 Review Report on the Environmental and Health Effects of Pesticides and Fertilizers. Geneva: United Nations Environment Programme, 2020. Disponível em: https://greenfiscalpolicy.org/reports/unep-study-on-the-effects-of-taxes-and-subsidies-on-pesticides-and-fertilizers/. Acesso em: 29 out. 2024.

UNITED NATIONS. *Background document to UNEA-5 Review Report on the Environmental and Health Effects of Pesticides and Fertilizers*. Disponível em: https://greenfiscalpolicy.org/wp-content/uploads/2020/09/Study-on-the-Effects-of-Pesticide-and-Fertilizer-Subsidies-and-Taxes-Final-17.7.2020.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/ HRC/34/48. Human Rights Council. *Report of the Special Rapporteur on the right to food*. Geneva, 2017. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/861172?v=pdf. Acesso em: 27 out. 2024.

UNITED NATIONS. General Assembly. A/HRC/16/49. Human Rights Council. *Report submitted by the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. 2010. Disponível em: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_en.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

VALENTE, Flávio Luiz Schieck. *Direito humano à alimentação*: desafios e conquistas. Campina Grande/PB: EDUEPB, 2021. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Direito-humano-a-alimentacao-desafios-e-conquistas.pdf. Acesso em: 28 out. 2024.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global action plan for the prevention and control of noncommunicable diseases 2013-2020*. Geneva: WHO; 2013. Disponível em: https://www.who.int/publications/i/item/9789241506236. Acesso em: 31 maio 2024.

Sobre as autoras e os autores

Katya Regina Isaguirre-Torres
Pós-doutora em direito junto à Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Mestra em Direito Empresarial e Cidadania pelo Centro Universitário Curitiba. Professora das disciplinas de direito ambiental e agrário junto ao setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora colaboradora da unidade de Socioeconomia, Ambiente e Desenvolvimento (SEED), do Departamento de Gestão e Ciências do Ambiente da Universidade de Liége, Campus Arlon, Bélgica. Coordenadora do EKOA: núcleo de pesquisa e extensão em direito socioambiental.

Contribuição de autoria: Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Metodologia; Supervisão; Validação; Visualização de dados; Administração do projeto; Escrita – primeira redação e revisão.

Gabriel Vicente Andrade
Mestrando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), graduado em Direito na UFPR, pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental - EKOA e bolsista do Programa de Educação Tutorial no Curso de Direito na Universidade Federal do Paraná.

Contribuição de autoria: Co-autor; Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação e revisão.

Joaquim Basso
Doutorando em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Mestre em direito agroambiental pela Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT), graduado em direito e em agronomia, pesquisador do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental - EKOA, advogado.

Contribuição de autoria: Co-autor; Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação e revisão.

Maria Vitória Fontolan
Doutoranda em Direitos Humanos e Cidadania no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR), com bolsa CAPES, Mestra em Desenvolvimento Rural Sustentável pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste), graduada em direito, pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito

Socioambiental - EKOA, membra da Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional.

Contribuição de autoria: Co-autor; Conceituação; Curadoria de dados; Análise Formal; Investigação; Validação; Visualização de dados; Escrita – primeira redação e revisão.

Nota

Análise produzida pelas autoras e pelos autores como ação de pesquisa-ação vinculada ao EKOA: Núcleo de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental, vinculado à Pós-Graduação e à Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

CASO MUNIZ DA SILVA E OUTROS VS. BRASIL

SENTENÇA DE 14 DE NOVEMBRO DE 2024

(Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas)

No caso *Muniz da Silva Vs. Brasil*,

a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante "a Corte Interamericana", "a Corte" ou "este Tribunal"), composta pela seguinte formação [*]:

Nancy Hernández López, Presidenta;
Humberto A. Sierra Porto, Juiz;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juiz;
Ricardo C. Pérez Manrique, Juiz;
Verónica Gómez, Juíza, e
Patricia Pérez Goldberg, Juíza;

presentes, também,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretário, e
Gabriela Pacheco Arias, Secretária Adjunta,

de acordo com os artigos 62.3 e 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante "a Convenção Americana" ou "a Convenção") e com os artigos 31, 32, 42, 65 e 67 do Regulamento da Corte (doravante "o Regulamento" ou "o Regulamento da Corte"), profere a presente Sentença, que está estruturada na seguinte ordem:

[*] O Juiz Vice-Presidente da Corte, Juiz Rodrigo Mudrovitsch, de nacionalidade brasileira, não participou da tramitação do presente caso nem da deliberação e assinatura desta Sentença, em conformidade com o disposto nos artigos 19.1 e 19.2 do Regulamento da Corte.

I INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA 4
II PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE 5
III COMPETÊNCIA 6
IV RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL 7
A. Reconhecimento parcial de responsabilidade por parte do Estado e observações da Comissão e dos representantes 7
B. Considerações da Corte 8
B.1. Quanto aos fatos 8
B.2. Quanto às pretensões de direito 8
B.3. Em relação às eventuais medidas de reparação 9
B.4. Avaliação do alcance do reconhecimento de responsabilidade 9
V EXCEÇÃO PRELIMINAR 10
A. Alegada incompetência *ratione temporis* para examinar violações à Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas 10
A.1. Alegações das partes e da Comissão 10
A.2. Considerações da Corte 10
VI CONSIDERAÇÃO PRÉVIA SOBRE VIOLAÇÕES ALEGADAS PELOS REPRESENTANTES QUE NÃO FORAM INCLUÍDAS NO RELATÓRIO DE MÉRITO 11
***A. Alegações das partes e da Comissão* 11**
***B. Considerações da Corte* 11**
VII PROVA 12
A. Admissibilidade da prova documental 12
B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial 12
VIII FATOS 12
A. Contexto de violência contra trabalhadores rurais e seus defensores 13
B. Fatos anteriores ao desaparecimento de Almir Muniz da Silva 14
C. *O desaparecimento de Almir Muniz da Silva* 15
D. Investigação sobre o desaparecimento do senhor Muniz da Silva 17
D.1. Investigação da Polícia Civil 17
D.2. Investigação realizada no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste 20
IX MÉRITO 22
IX-1 DIREITOS AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À VIDA, À LIBERDADE PESSOAL, À INTEGRIDADE PESSOAL E A DEFENDER OS DIREITOS HUMANOS, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITAR OS DIREITOS E A OBRIGAÇÃO DE NÃO PRATICAR, PERMITIR OU TOLERAR O DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS 22
A. Alegações das partes e da Comissão 22
B. Considerações da Corte 25
B.1 Considerações gerais sobre o desaparecimento forçado e sua prova 25
B.2. Avaliação das circunstâncias do desaparecimento de Almir Muniz da Silva 26
B.3. Violações ao direito a defender direitos humanos 29
B.4. Conclusões sobre as violações alegadas 30
IX-2 DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS, À VERDADE E À PROTEÇÃO JUDICIAL EM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR OS DIREITOS E À OBRIGAÇÃO DE ADOTAR DISPOSIÇÕES DE DIREITO INTERNO 31
A. Alegações das partes e da Comissão 31

B. Considerações da Corte 32
B.1. Ausência de trabalhos imediatos de investigação e busca 32
B.2. Direito à verdade 33
B.3. Falta de tipificação do delito de desaparecimento forçado 34
B.4. Conclusão 35
IX-3 DIREITOS À INTEGRIDADE PESSOAL, À PROTEÇÃO DA FAMÍLIA E OS DIREITOS DA CRIANÇA 35
A. Alegações das partes e da Comissão 35
B. Considerações da Corte 36
X REPARAÇÕES 42
A. Parte lesada 43
B. Obrigação de investigar 43
C. Determinação do paradeiro 44
D. Medidas de reabilitação 47
E. Medidas de satisfação 48
E.1. Publicação da Sentença 49
E.2. Ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de desculpas públicas 49
F. Garantias de não repetição 50
F.1. Tipificação do delito de desaparecimento forçado 52
F.2. Protocolo de investigação de desaparecimentos forçados 53
F.3. Fortalecimento do Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos 54
F.4. Realização de um diagnóstico independente, sério e efetivo sobre a situação dos defensores de direitos humanos no contexto dos conflitos no campo 55
F.6. Outras medidas solicitadas 55
G. Indenizações compensatórias 55
G.1. Dano material 56
G.2. Dano imaterial 57
H. Custas e gastos 58
I. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados 59
XI PONTOS RESOLUTIVOS 60

I
INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA

1. *O caso submetido à Corte.* – Em 29 de agosto de 2022 a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante "a Comissão Interamericana" ou "a Comissão") submeteu à jurisdição da Corte o caso *Almir Muniz da Silva contra a República Federativa do Brasil* (doravante "o Estado", "o Estado do Brasil" ou "Brasil"). A Comissão apontou que o caso está relacionado à alegada responsabilidade internacional do Estado pelo suposto desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, trabalhador rural e defensor dos direitos dos trabalhadores rurais no estado da Paraíba, ocorrido em 29 de junho de 2002. Ademais, segundo a Comissão, o caso se refere à alegada falta de devida diligência e à violação da garantia do prazo razoável na investigação e punição dos responsáveis por esse desaparecimento, fato que manteria os acontecimentos em situação de impunidade. Além disso, a Comissão indicou que o caso se refere à alegada violação da integridade pessoal dos familiares da suposta vítima.[1]

2. *Trâmite perante a Comissão.* – A tramitação perante a Comissão foi a seguinte:

a) *Petição.* – Em 18 de setembro de 2009 a Comissão Pastoral da Terra da Paraíba (doravante "CPT"), Justiça Global e Dignitatis apresentaram a petição inicial perante a Comissão.

b) *Relatório de Admissibilidade.* – Em 30 de dezembro de 2016 a Comissão aprovou o Relatório de Admissibilidade nº 78/16, que foi notificado às partes em 30 de março de 2017.

c) *Relatório de Mérito*. – Em 15 de dezembro de 2020 a Comissão aprovou o Relatório de Mérito nº 372/20, de conformidade com o artigo 50 da Convenção (doravante também "o Relatório de Mérito" ou "Relatório nº 372/20"), no qual chegou a uma série de conclusões e formulou diversas recomendações ao Estado.

d) *Notificação ao Estado.* – O Relatório de Mérito foi notificado ao Estado por meio de comunicação de 29 de março de 2021, concedendo-lhe um prazo de dois meses para informar sobre o cumprimento das recomendações formuladas. A Comissão concedeu cinco prorrogações de prazo ao Estado. Em 15 de agosto de 2022 o Estado solicitou uma sexta prorrogação. Ao avaliar essa solicitação, a Comissão observou que, "embora o Estado tenha informado que algumas medidas haviam sido tomadas, nenhum progresso substancial havia sido feito no sentido do pleno cumprimento das recomendações."

[1] No Relatório de Mérito, a Comissão identificou os seguintes membros da família como vítimas indiretas: Vicente Muniz da Silva (pai); Adjalmir Alberto Muniz da Silva (filho); Severina Luiz da Silva (esposa); Noberto Muniz da Silva (irmão); Reginaldo Moreira da Silva (primo), e Valdir Luiz da Silva (cunhado). Por sua vez, no escrito de solicitações, argumentos e provas, os representantes apontaram como vítimas os seguintes familiares: Vicente Muniz da Silva (pai); Adjalmir Alberto Muniz da Silva (filho); Severina Luiz da Silva (esposa); Noberto Muniz da Silva (irmão); Reginaldo Moreira da Silva (primo); Valdir Luiz da Silva (cunhado); Maria de Lourdes Ferreira da Silva (mãe); Miriam Muniz da Silva (filha), e Aldemir Muniz da Silva (filho). Na contestação, o Estado referiu-se ao número total de vítimas nomeadas pelos representantes em seu escrito de solicitações, argumentos e provas sem questionar a inclusão dos familiares Maria de Lourdes Ferreira da Silva (mãe), Miriam Muniz da Silva (filha) e Aldemir Muniz da Silva (filho). Em seu escrito de observações finais e durante a audiência pública do presente caso, a Comissão afirmou que a não inclusão dessas pessoas no Relatório de Mérito se deveu a um erro material. Portanto, a Corte considerará como supostas vítimas do presente caso a Almir Muniz da Silva e seus familiares Vicente Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Severina Luiz da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva, Valdir Luiz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Miriam Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva.

3. *Submissão à Corte*. – Em 29 de agosto de 2022 a Comissão submeteu à Corte a totalidade dos fatos e violações de direitos humanos descritos no Relatório de Mérito,[2] "levando em conta a necessidade de obter justiça e reparação para as vítimas". Este Tribunal observa com preocupação que, entre a apresentação da petição inicial perante a Comissão e a submissão do caso à Corte, transcorreram mais de 12 anos.

4. *Solicitações da Comissão.* – Com base no exposto, a Comissão solicitou à Corte que declare a responsabilidade internacional do Estado do Brasil pela violação dos direitos à personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à liberdade de associação e à proteção judicial, contidos nos artigos 3, 4, 5.1, 7, 8.1, 16 e 25.1 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. Adicionalmente, solicitou à Corte que ordene ao Estado determinadas medidas de reparação, que são detalhadas e analisadas no Capítulo X.

II
PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE

5. *Notificação ao Estado e aos representantes.* – A submissão do caso foi notificada ao Estado e à representação das supostas vítimas[3] (doravante "os representantes"), por meio de comunicações de 6 de dezembro de 2022.

6. *Escrito de solicitações, argumentos e provas*. – Em 6 de fevereiro de 2023 os representantes apresentaram o escrito de solicitações, argumentos e provas (doravante "escrito de solicitações e argumentos"), nos termos dos artigos 25 e 40 do Regulamento da Corte. Os representantes concordaram com os argumentos da Comissão e apresentaram alegações adicionais no que diz respeito a supostas violações ao direito à verdade, ao direito à proteção da família e ao direito da criança, protegidos pelos artigos 8, 13, 17, 19 e 25 da Convenção. Solicitaram, ainda, a adoção de medidas de reparação adicionais às requeridas pela Comissão.

7. *Escrito de exceções preliminares e de contestação.* – Em 18 de agosto de 2023 o Estado[4] apresentou seu escrito de contestação à submissão e ao Relatório de Mérito e ao escrito de solicitações e argumentos (doravante "escrito de contestação"). Nesse escrito, o Brasil interpôs duas exceções preliminares. Ademais, reconheceu parcialmente sua

[2] A Comissão designou como suas delegadas perante a Corte a Comissária Julissa Mantilla e a Secretária Executiva Tania Reneaum Panszi, e designou como assessor jurídico a Jorge Humberto Meza Flores, Secretário Executivo Adjunto, e como assessora jurídica a Marina de Almeida Rosa, especialista da Secretaria Executiva da CIDH.

[3] A representação das supostas vítimas é exercida pela Associação dos Trabalhadores Rurais do Assentamento Almir Muniz da Silva, Comissão Pastoral da Terra da Paraíba, Dignitatis e Justiça Global.

[4] Mediante comunicação de 5 de janeiro de 2023, o Estado designou como agentes as senhoras e os senhores Antônio Francisco Da Costa e Silva Neto, então Embaixador do Brasil em San José; Ministro José Armando Zema de Resende, Ministro Conselheiro da Embaixada do Brasil em San José; Lucas dos Santos Furquim Ribeiro, chefe do Setor de Direitos Humanos da Embaixada do Brasil em San José; Embaixador João Lucas Quental Novaes de Almeida, Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores (doravante "MRE"); Secretária Bruna Vieira de Paula, Chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Secretário Eduardo da Rocha Modesto Galvão, Subchefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Oficial de Chancelaria Matheus Moreira e Silva de Aracoeli, Assistente da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Secretário Taciano Scheidt Zimmermann, Assistente da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Homero Andretta Junior, Tonny Teixeira de Lima, Beatriz Figueiredo Campos da Nóbrega, Dickson Argenta de Souza, Taiz Marrão Batista da Costa, Boni de Moraes Soares, Advogados(as) da União; Juliana Leimig, Coordenadora de Litígios Internacionais em Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (doravante "MDHC"); Dênis Rodrigues da Silva, Analista Técnico de Políticas Sociais na Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MDHC e Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira, Consultora Jurídica do MDHC.

responsabilidade pela violação dos artigos 8 e 25 da Convenção e se opôs às demais violações alegadas, bem como às medidas de reparação propostas pela Comissão e pelas representantes.

8. *Observações às exceções preliminares e ao reconhecimento de responsabilidade do Estado.* – Por meio de escritos de 20 e 23 de outubro de 2023 e seus anexos, as representantes e a Comissão, respectivamente, apresentaram suas observações às exceções preliminares interpostas pelo Estado, bem como ao seu reconhecimento de responsabilidade.

9. *Audiência Pública*. – Por meio de Resolução de 14 de novembro de 2023, a Presidência da Corte convocou as partes e a Comissão para uma audiência pública sobre as exceções preliminares e eventuais mérito, reparações e custas,[5] que ocorreu em San José, Costa Rica, no dia 9 de fevereiro de 2024, durante o 164º Período Ordinário de Sessões da Corte.[6] Durante essa audiência, o Estado reiterou seu reconhecimento parcial de responsabilidade e o ampliou para abranger a violação do direito à integridade pessoal dos familiares de Almir Muniz da Silva (Capítulo IV *infra*).

10. *Alegações e observações finais escritas*. – Nos dias 11 e 13 de março de 2024, a Comissão, os representantes e o Estado remeteram, respectivamente, suas observações finais escritas e suas alegações finais escritas.

11. *Deliberação do presente caso.* – A Corte deliberou a presente Sentença de forma virtual no dia 14 de novembro de 2024, durante o 171º Período Ordinário de Sessões.

III
COMPETÊNCIA

12. A Corte Interamericana é competente para conhecer do presente caso, nos termos do artigo 62.3 da Convenção Americana, em virtude de que o Brasil é Estado Parte neste instrumento desde 25 de setembro de 1992 e reconheceu a competência contenciosa deste Tribunal em 10 de dezembro de 1998. Além disso, o Estado do Brasil ratificou a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (doravante "CIDFP") em 2 de março de 2014.

---

[5] *Cf. Caso Muniz da Silva Vs. Brasil. Convocatória a audiência*. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de novembro de 2023. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/tramite/muniz_da_silva.pdf.

[6] Compareceram à audiência: a) em representação da Comissão: Erick Acuña Pereda e Marina de Almeida Rosa, Assessores; b) em representação dos representantes: Hugo Belarmino de Morais, Tânia Maria de Sousa, Eduardo Baker Valls Pereira, Daniela Alessandra Soares Fichino, Ruggeron Caetano dos Reis, María José Cabezas Castro, Daniel Fernández Vasquez e María Fernanda Sánchez Aguilary; c) em representação do Estado: Embaixador Antonio Alves Jr., Embaixador do Brasil na Costa Rica; Ministro José Armando Zema de Resende, da Embaixada do Brasil na Costa Rica; Felipe Jacques Berger, Subchefe da Divisão de Litígios em Direitos Humanos do MRE; Tonny Teixeira de Lima, Advogado da União e Coordenador de Litígios Internacionais do Departamento de Assuntos Internacionais; Taiz Marrão Batista da Costa, Advogada da União; Isabel Penido de Campos Machado, Coordenadora-Geral de Sistemas Internacionais de Direitos Humanos do MDHC e Maíra Coraci Diniz, Diretora da Câmara de Conciliação Agrária do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (doravante "INCRA").

IV
RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

A. Reconhecimento parcial de responsabilidade por parte do Estado e observações da Comissão e dos representantes

13. Em sua contestação, o ***Estado*** reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, devido à "ineficiência do tratamento dado ao caso, prejudicando o acesso à plena justiça quanto ao desaparecimento do senhor Almir Muniz da Silva". Adicionalmente, durante a audiência pública do presente caso, o Estado ampliou o seu reconhecimento, ao admitir a "violação ao direito à integridade psicológica e moral, com relação aos familiares diretos e íntimos da vítima". A esse respeito, afirmou que "a insuficiência das investigações relacionadas ao desaparecimento do senhor Almir Munizas quais não foram capazes de elucidar o ocorrido, causou sofrimento psicológico e moral aos familiares diretos e íntimos". Acrescentou que esses "familiares assumiram um papel ativo na busca pelo senhor Almir Muniz e sofreram os efeitos diretos da ausência de esclarecimentos quant ao caso". Além disso, o Estado fez um pedido "aos familiares do senhor Almiz Muniz da Silva, o Estado brasileiro pede sinceras desculpas". Por outro lado, o Estado renunciou à exceção preliminar de falta de exaustão dos recursos internos por ser incompatível com seu reconhecimento de responsabilidade.

14. A ***Comissão*** indicou que o reconhecimento do Estado não incluiu de forma expressa as determinações de fato nem as medidas de reparação que constam de seu Relatório de Mérito. Quanto às conclusões de direito, a Comissão ressaltou que o Estado não realizou um reconhecimento de responsabilidade sobre os seguintes aspectos: (i) o desaparecimento forçado do senhor Muniz da Silva e as violações aos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, estabelecidos nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção Americana e do artigo I da CIDFP, ambos em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana, em detrimento do senhor Muniz da Silva; (ii) a violação do dever de adotar disposições de direito interno por não ter tipificado o delito de desaparecimento forçado em sua legislação interna, conforme o artigo 2 da Convenção Americana e o artigo I da CIDFP; (iii) a violação do direito à liberdade de associação, estabelecido no artigo 16.1 da Convenção Americana. Adicionalmente, em relação à alegada violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial em razão do desaparecimento forçado do senhor Muniz da Silva, a Comissão destacou que o reconhecimento se limitou à ineficácia da investigação penal e à ineficiência do Estado, que impediu provar a materialidade e a autoria do delito e levou à situação de impunidade. A Comissão ressaltou que o Estado não abordou outros aspectos, tais como a falta de devida diligência na busca e investigação imediata, e o descumprimento da garantia do prazo razoável, além de uma investigação com enfoque interseccional, na qual houvesse considerado as condições de trabalhador rural e, em particular, a condição do senhor Muniz da Silva de líder na luta pela terra.

15. Os ***representantes*** argumentaram que o reconhecimento realizado pelo Estado "necessariamente implica também a aceitação da responsabilidade internacional" pela violação da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado relativa à investigação do suposto desaparecimento do senhor Muniz da Silva. Afirmaram que o alcance do reconhecimento não ficou claro em relação a (i) quem o Estado reconhecia como "familiares diretos e imediatos" do senhor Muniz da Silva, e (ii) quais medidas de reabilitação, indenização, satisfação e garantias de não repetição, incluindo danos patrimoniais e não patrimoniais, o Estado pretendia implementar como resultado do reconhecimento de responsabilidade. Por fim, alegaram que o fato de reconhecer uma

violação ao artigo 5 da Convenção Americana, devido ao dano causado aos familiares, também teria efeitos no que diz respeito às violações dos artigos 17 e 19, pois, ao admitir o sofrimento psicológico dos familiares do senhor Muniz da Silva, reconhece-se o impacto dos fatos na violação da vida familiar e na convivência do pai com seus filhos.

B. Considerações da Corte

B.1. Quanto aos fatos

16. Em relação aos fatos submetidos pela Comissão, o Tribunal conclui que cessou a controvérsia sobre a) a falta de atenção e de adoção de medidas por parte das autoridades que tomaram conhecimento do desaparecimento do senhor Muniz da Silva a partir da denúncia de seus familiares; b) o início da investigação dos fatos pela delegacia que não tinha as atribuições legais para proceder com a investigação; c) a ausência de coleta de algumas das provas em 2003; d) a inatividade processual entre novembro de 2002 e o arquivamento das investigações em 2009; e e) a insuficiência da investigação.

17. Por outro lado, o Tribunal considera que persiste a controvérsia sobre os fatos incluídos no Relatório de Mérito e indicados pelos representantes, relacionados com i) a participação ou aquiescência de agentes estatais no desaparecimento de Almir Muniz da Silva, e ii) a ausência de medidas iniciais de busca do paradeiro do senhor Muniz da Silva.

B.2. Quanto às pretensões de direito

18. Considerando as violações reconhecidas pelo Estado, bem como as observações dos representantes e da Comissão, o Tribunal conclui que cessou a controvérsia no que tange à violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana (direitos às garantias judiciais e à proteção judicial), em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, unicamente quanto ao descumprimento da garantia do prazo razoável nas investigações e à falta de acesso à justiça. Ademais, cessou a controvérsia no que diz respeito ao direito à integridade pessoal dos familiares da suposta vítima.

19. Portanto, subsiste controvérsia sobre o seguinte:

a. A alegada violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal, à liberdade pessoal e à liberdade de associação (artigos 3, 4, 5, 7 e 16 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento) e as obrigações de proibir a prática do desaparecimento forçado e de tipificar o crime de desaparecimento forçado (artigos I.a, I.d e III da CIDFP), em detrimento de Almir Muniz da Silva.

b. A alegada violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento e ao artigo I.b da CIDFP) em virtude da alegada falta de devida diligência na busca do paradeiro do senhor Muniz da Silva.

c. A alegada violação do direito à verdade (artigos 8, 25.1 e 13 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento), em função da ausência de informações a respeito do paradeiro do senhor Muniz da Silva.

d. A alegada violação dos direitos de proteção da família e dos direitos da criança (artigos 17 e 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1

do mesmo instrumento) em detrimento dos familiares de Almir Muniz da Silva.

B.3. Em relação às eventuais medidas de reparação

20. A Corte adverte que, no âmbito do seu reconhecimento parcial de responsabilidade, o Estado não se pronunciou sobre as medidas indenizatórias e as medidas de satisfação e se opôs a todas as demais medidas de reparação propostas pela Comissão e pelos representantes. Por outro lado, o Brasil solicitou à Corte que considere as medidas já implementadas em favor dos familiares do senhor Muniz da Silva, como a expropriação da Fazenda Tanques e a criação do Projeto de Assentamento Almir Muniz da Silva. Sendo assim, persiste a controvérsia quanto às medidas de reparação que devem ser ordenadas.

B.4. Avaliação do alcance do reconhecimento de responsabilidade

21. O reconhecimento efetuado pelo Estado constitui uma aceitação parcial dos fatos e um reconhecimento parcial das violações alegadas. O reconhecimento efetuado pelo Estado produz plenos efeitos jurídicos de acordo com os artigos 62 e 64 do Regulamento da Corte. Adicionalmente, a Corte adverte que o reconhecimento de fatos e de violações pontuais e específicas pode ter efeitos e consequências na análise que este Tribunal venha a fazer sobre os demais fatos e violações alegados, na medida em que todos fazem parte de um mesmo conjunto de circunstâncias.[7]

22. Considerando a gravidade dos fatos e das violações alegadas e por persistir parte das controvérsias apresentadas no caso *sub judice*, a Corte procederá à determinação dos fatos ocorridos, uma vez que isso contribui para a reparação das vítimas, para evitar a repetição de fatos semelhantes e, em suma, para satisfazer os fins da jurisdição interamericana em direitos humanos. Em seguida, analisará a procedência e o alcance das violações invocadas pelos representantes e pela Comissão, pois é necessário determinar a ocorrência daquelas sobre as quais persiste a controvérsia (par. 19 *supra*). Por fim, o Tribunal se pronunciará sobre todas as reparações solicitadas pela Comissão e pelos representantes.

23. Em vista do reconhecimento parcial de responsabilidade internacional do Brasil e da jurisprudência consolidada sobre a matéria, o Tribunal não considera necessário se pronunciar sobre a violação da garantia do prazo razoável e do acesso à justiça em detrimento dos familiares do senhor Muniz da Silva, reconhecidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, razão pela qual procederá a declarar sua violação no item correspondente aos pontos resolutivos. Por outro lado, considerando que o Estado não reconheceu sua responsabilidade pelas supostas violações relacionadas às atividades imediatas de investigação e busca, ao direito à verdade e à tipificação do desaparecimento forçado, o Tribunal considera necessário se pronunciar a esse respeito (Capítulo IX-2 *infra*).

[7] *Cf. Caso Rodríguez Vera e outros (Desaparecidos do Palácio de Justiça) Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 14 de novembro de 2014. Série C Nº 287, par. 27, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 4 de julho de 2024. Série C Nº 531, par. 23.

V
EXCEÇÃO PRELIMINAR

24. De acordo com o capítulo anterior, persiste a controvérsia a respeito da exceção preliminar apresentada pelo Estado quanto à alegada incompetência *ratione temporis* em relação aos fatos anteriores à data de reconhecimento da competência por parte do Brasil. A seguir, o Tribunal se pronunciará sobre essa objeção.

A. Alegada incompetência *ratione temporis* para examinar violações à Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas

A.1. Alegações das partes e da Comissão

25. O ***Estado*** recordou que depositou o instrumento de ratificação da CIDFP em 3 de fevereiro de 2014 e que esta entrou em vigor para o Brasil em 5 de março daquele ano. Afirmou que os fatos do presente caso ocorreram no ano de 2002 e que não constituem uma violação continuada atribuível ao Estado do Brasil, pois não estão presentes os requisitos para a configuração de um desaparecimento forçado. Por conseguinte, solicitou que seja reconhecida a falta de competência da Corte para julgar o presente caso em relação à CIDFP.

26. Os ***representantes*** alegaram que a pretensão do Estado de que nenhum fato do desaparecimento forçado seja analisado à luz da CIDFP significaria considerar o desaparecimento forçado como uma violação de caráter instantâneo, o que contraria a jurisprudência constante da Corte. Acrescentaram que o reconhecimento de responsabilidade por parte do Estado pela violação dos artigos 8 e 25 da Convenção, devido à falta de investigação do desaparecimento do senhor Muniz, implicaria necessariamente o reconhecimento de responsabilidade pela violação do artigo I.b) da CIDFP. Também salientaram que a exceção *ratione temporis* tampouco se aplica em relação à obrigação de tipificar o delito de desaparecimento forçado, em violação do artigo III da CIDFP.

27. A ***Comissão*** afirmou que a Corte é competente para se pronunciar sobre a CIDFP, apesar de o suposto desaparecimento forçado ter se iniciado antes da ratificação do referido tratado, em virtude do caráter continuado dessa violação. Por conseguinte, solicitou que a exceção interposta seja rejeitada.

A.2. Considerações da Corte

28. A Corte reiterou que, em virtude do princípio da irretroatividade, consagrado no artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, não pode exercer sua competência contenciosa para aplicar a Convenção Americana em relação a fatos ocorridos antes do reconhecimento de sua competência por parte do Estado.[8] No entanto, este Tribunal determinou dois supostos sob os quais tal princípio de irretroatividade não é infringido. O primeiro deles ocorre quando se está na presença de violações de direitos humanos de caráter continuado ou permanente. O outro suposto tem lugar quando, no curso de um processo ou investigação judicial, iniciado antes do reconhecimento de competência do Tribunal, ocorrem fatos independentes posteriores a essa data.[9]

---

[8] *Cf. Caso Tibi Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 7 de setembro de 2004. Série C Nº 114, pars. 61 a 62*, e Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 30.

[9] *Cf. Caso das Irmãs Serrano Cruz Vs. El Salvador, supra*, par. 84, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 30.

29. No presente caso, tanto a Comissão quanto os representantes alegam que, embora o suposto desaparecimento forçado do senhor Muniz da Silva tenha iniciado no ano de 2002, antes de o Brasil ratificar a CIDFP, o mesmo teria continuado após a data em que esse instrumento entrou em vigor para o Estado, em 2 de março de 2014.

30. A esse respeito, o Tribunal recorda que, desde sua primeira sentença, de forma reiterada, reconheceu o caráter contínuo ou permanente do desaparecimento forçado de pessoas.[10] Igualmente, o artigo III da CIDFP dispõe que "[e]sse delito será considerado continuado ou permanente, enquanto não se estabelecer o destino ou paradeiro da vítima".[11] No entanto, a qualificação dos fatos como um desaparecimento forçado de pessoas implica uma análise que corresponde ao mérito do assunto. Em função do anterior, a Corte rejeita a exceção preliminar.

VI
CONSIDERAÇÃO PRÉVIA SOBRE VIOLAÇÕES ALEGADAS PELOS REPRESENTANTES QUE NÃO FORAM INCLUÍDAS NO RELATÓRIO DE MÉRITO

A. Alegações das partes e da Comissão

31. O ***Estado*** afirmou que é inadmissível que os representantes aleguem a violação dos artigos 13 e 17 da Convenção, tendo em vista que tais violações não foram incluídas no Relatório de Mérito da Comissão. Acrescentou que, se os representantes promovem "a extensão de escopo do presente caso", seu direito de defesa será afetado.

32. Os ***representantes*** argumentaram que têm a possibilidade legítima de oferecer uma interpretação diferente do quadro fático estabelecido pela Comissão, alegando violações adicionais às constantes no Relatório de Mérito, sem que isso afete o direito de defesa do Estado.

33. A ***Comissão*** não apresentou alegações a esse respeito.

B. Considerações da Corte

34. A ***Corte*** recorda que as supostas vítimas e seus representantes podem invocar a violação de direitos distintos daqueles compreendidos no Relatório de Mérito, desde que se mantenham dentro do quadro fático definido pela Comissão,[12] uma vez que as supostas vítimas são as titulares de todos os direitos consagrados na Convenção Americana. Nesses casos, cabe à Corte decidir sobre a admissibilidade de alegações relativas ao quadro fático, em resguardo do equilíbrio processual das partes.[13]

---

[10] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito.* Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4, pars. 155 a 157, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 32. No mesmo sentido, Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, artigo III.

[11] Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, artigo III. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/a-60.html.

[12] *Cf. Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 25 de novembro de 2013. Série C Nº 272, par. 22, e *Caso González Méndez e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de agosto de 2024. Série C Nº 532, par. 52.

[13] *Cf. Caso Família Pacheco Tineo Vs. Bolívia, supra,* par. 22, e *Caso Yangali Iparraguirre Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 11 de março de 2024. Série C Nº 518, par. 83.

35. No presente caso, o Tribunal observa que, dentro do quadro fático, encontram-se fatos relacionados com a alegada falta de informação sobre o paradeiro do senhor Muniz da Silva, os impactos sobre sua família e sua possível desintegração, decorrentes do alegado desaparecimento forçado da suposta vítima e da suposta impunidade na qual os fatos permaneceriam. Em virtude de que as alegadas violações dos artigos 13 e 17 da Convenção Americana estão vinculadas aos referidos fatos, a Corte poderá se pronunciar sobre as mesmas e, portanto, rejeita a objeção do Estado.

VII
PROVA

A. Admissibilidade da prova documental

36. A Corte recebeu diversos documentos apresentados como prova pela Comissão, pelos representantes e pelo Estado, os quais, como em outros casos, são admitidos entendendo-se que foram apresentados na devida oportunidade processual (artigo 57 do Regulamento).[14]

B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial

37. A Corte considera pertinente admitir as declarações prestadas na audiência pública,[15] bem como a declarações prestadas perante agente dotado de fé pública,[16] na medida em que se ajustem ao objeto definido pela Presidência na Resolução que ordenou recebê-las.[17]

VIII
FATOS

38. Neste capítulo, a Corte estabelecerá os fatos do caso com base no quadro fático submetido ao seu conhecimento pela Comissão Interamericana, na prova constante dos autos, nas alegações das partes e no reconhecimento de responsabilidade do Estado, no que diz respeito aos seguintes aspectos: (A) o contexto de violência contra trabalhadores rurais e seus defensores; (B) os fatos anteriores ao desaparecimento de Almir Muniz da Silva; (C) o desaparecimento de Almir Muniz da Silva; (D) a investigação sobre o desaparecimento, (D.1) a investigação da Polícia Civil, e (D.2) a investigação realizada no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste.

---

[14] A prova documental pode ser apresentada, em geral, e de acordo com o artigo 57.2 do Regulamento, juntamente com os escritos de submissão do caso, de solicitações e argumentos ou de contestação, conforme o caso, e não é admissível a prova apresentada fora dessas oportunidades processuais, salvo nas exceções estabelecidas no referido artigo 57.2 do Regulamento (a saber, força maior, impedimento grave) ou caso se trate de um fato superveniente, isto é, ocorrido após os citados momentos processuais. *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito.* Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4, par. 140, e *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de novembro de 2024. Série C Nº 549, par. 29.

[15] Foram recebidas as declarações de Noberto Muniz da Silva, Noaldo Belo de Meireles e Regina Coelly Fernandes Saraiva, propostos pelos representantes, e de Antonio Henrique Graciano Suxberger, proposto pelo Estado.

[16] Foram recebidas as declarações prestadas perante agente dotado de fé pública (affidavit) de Aton Fon Filho, João Muniz da Cruz Filho, Luiz Albuquerque Couto, Alessandra Gasparotto e Fabricio Teló, propostos pelos representantes; e de Claudia Maria Dadico, proposta pelo Estado.

[17] Os objetos das declarações estão estabelecidos na Resolução do Presidente da Corte de 14 de novembro de 2023. Disponível aqui: https://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/muniz_da_silva_14_11_2023_por.pdf.

A. Contexto de violência contra trabalhadores rurais e seus defensores

39. Como foi assinalado pela Corte no Caso Sales Pimenta, desde o período colonial o Brasil vivenciou uma distribuição desequilibrada da propriedade. Em 1980, as propriedades rurais com uma extensão superior a 1.000 hectares, consideradas como grandes estabelecimentos rurais, representavam 0,93% do total de propriedades rurais e concentravam 45.10% da área rural total do Brasil. Por sua vez, os estabelecimentos rurais com uma área inferior a 10 hectares representavam 50.35% do total dos estabelecimentos rurais, com uma ocupação de 2.47% da área rural total do Brasil. A concentração de terras no Brasil se manteve estável desde 1980.[18] Os conflitos agrários existentes nas diferentes regiões do Brasil são o resultado dessa grande concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.[19]

40. Em resposta a essa concentração de terras, bem como à prática de apropriação irregular de terras ("grilagem")[20] e ao processo de modernização e liberalização da agricultura, vários movimentos sociais emergiram no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX, em particular entre os anos de 1964 a 1985, durante a ditadura militar.[21]

41. Entre 1961 e 1988 foram reportadas 1.196 mortes no campo relacionadas com conflitos pela terra. No estado da Paraíba, ocorreram 19 casos de mortes e desaparecimentos de camponeses e apoiadores.[22] De acordo com a perita Alessandra Gasparotto, parte significativa desses eventos foi provocada por milícias e grupos armados, os quais atuavam especialmente contra organizações e movimentos sociais do campo, seus líderes, membros e apoiadores.[23]

42. Em 8 de maio de 2001 foi instaurada uma Comissão Parlamentar de Investigação (doravante, "CPI sobre violência no campo")[24] para investigar denúncias de violência no campo e a formação de milícias privadas no Estado da Paraíba.[25] Em seu relatório final, a CPI sobre violência no campo apontou que há acusações de que os crimes praticados contra os trabalhadores rurais são patrocinados por proprietários rurais ou latifundiários, através do uso de sicários, assassinos de aluguel e "até de policiais civis e militares que

---

[18] *Cf.* Oxfam, Brasil. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, *supra*, p. 6, e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 44.

[19] *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 44.

[20] O termo "grilagem" pode ser entendido como a ação ilegal dirigida à transferência de terras públicas a favor de terceiros. *Cf.* Oxfam, Brasil. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, 2016, p.3. Disponível em: https://www.oxfam.org.br/publicacao/terrenos-da-desigualdade-terra-agricultura-e-desigualdade-no-brasil-rural/#.

[21] *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*, *supra*, par. 45.

[22] *Cf.* Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Brasil. *Camponeses mortos e desaparecidos: Excluídos da Justiça de Transição*, 1ª Edição: Brasília, DF, 2013, p. 25. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/sdh_direito-a-memoria-e-a-verdade-camponeses-mortos-e-desaparecidos_2013.pdf.

[23] *Cf.* Perícia de Alessandra Gasparotto de 23 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folhas 5740 e 5746).

[24] De acordo com o artigo 58 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, as comissões parlamentares de inquérito têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e são criadas para a investigação de fatos determinados, por prazo certo. Suas conclusões são enviadas ao Ministério Público para que promova a responsabilização civil ou penal dos infratores.

[25] *Cf.* Assembleia Legislativa da Paraíba. Relatório Final da Comissão Parlamentar para investigar Denúncias de Violência no Campo e a Formação de Milícias Privadas no Estado da Paraíba, 2001 (expediente de provas, folhas 5867 a 5874).

constituiriam milícias privadas", dispostos a frear o MST ou outros grupos que buscam a realização de uma reforma agrária.[26]

43. Posteriormente, em 2003, a Câmara dos Deputados do Brasil instaurou a Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste (doravante "CPI do Extermínio no Nordeste").[27] De acordo com o Relatório Final, com o surgimento dos movimentos sociais de defesa do direito à terra, os latifundiários "passaram a contratar pistoleiros para executar trabalhadores rurais". No período de 1997 a 2003, foram registradas 331 execuções. Dessas, 121 foram levadas a julgamento; 14 autores intelectuais foram julgados e a metade deles foi condenada. Especificamente sobre os conflitos no campo no estado da Paraíba, a referida CPI concluiu que:

> […] está caracterizada a existência de milícias privadas no campo, formadas e armadas pelos latifundiários, com a participação de seguranças particulares e policiais civis e militares, praticando violências contra trabalhadores rurais no campo, realizando prisões arbitrárias de trabalhadores e colocando obstáculos no registro de queixas e na apuração de fatos.[28]

44. No relatório também se assinalou que:

> […] existe a certeza de impunidade conferida pela postura que os poderes constituídos assumem na Paraíba, com os assassinatos, agressões e seqüestros de trabalhadores e destruição de seus bens e plantações não sendo apurados, enquanto uma centena de trabalhadores rurais e de pessoas ligadas à Comissão Pastoral da Terra e ao MST está condenada pela Justiça por causa da luta pela terra.[29]

B. Fatos anteriores ao desaparecimento de Almir Muniz da Silva

45. O senhor Almir Muniz da Silva era trabalhador rural e membro da Associação dos Trabalhadores Rurais da Terra Comunitária de Mendonça, na cidade de Itabaiana, no estado da Paraíba.[30]

---

[26] *Cf.* Assembleia Legislativa da Paraíba. Relatório Final da Comissão Parlamentar para investigar Denúncias de Violência no Campo e a Formação de Milícias Privadas no Estado da Paraíba, 2001 (expediente de provas, folha 6028).

[27] *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 7. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

[28] *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 539. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf. A esse respeito, a testemunha Noaldo de Meireles afirmou que policiais civis e militares eram vistos na Paraíba trabalhando como seguranças em propriedades. Além disso, indicou que "legalmente as forças policiais do Brasil, tanto civil como militar, têm dedicação exclusiva; mesmo quando estejam de folga, devem atuar como agentes do Estado, mesmo quando não estão trabalhando. Mas é de conhecimento geral do Governador e do Secretário de Segurança Pública […] que muitos policiais exerciam esse tipo de [atividade]". *Cf.* Declaração de Noaldo Belo de Meireles durante a audiência pública do presente caso. De forma semelhante, Norberto Muniz declarou, em audiência, que "ele [era] um policial que trabalhava em João Pessoa na capital mas nos dias que ele tá de folga, ele vem para aqui trabalhar como vigia. Então, quando a gente tomou conhecimento, e por mais a través de alguém que conhecia da lei, ele trazia jaqueta da polícia civil […]". *Cf.* Declaração de Norberto Muniz da Silva durante a audiência pública do presente caso.

[29] *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 542. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

[30] *Cf.* Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 36); Declaração de Valdir Luis da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de

46. O Relatório Final da CPI do Extermínio no Nordeste mencionou que, em seu depoimento perante a CPI sobre a violência no campo, em 9 de maio de 2001, Almir Muniz da Silva apontou o agente de polícia civil[31] S.S.A. como "o principal responsável pela violência contra os trabalhadores rurais na região".[32]

47. Em 23 de dezembro de 2001, o senhor Muniz da Silva foi ameaçado por S.S.A., que lhe disse que "já havia chegado a hora" e que parasse de falar dele. A ameaça foi denunciada à Delegacia de Polícia Civil de Itabaiana três dias depois.[33] Além disso, houve outras ameaças por parte do mesmo indivíduo, dirigidas tanto ao senhor Muniz da Silva quanto a outros moradores da região, inclusive uma ameaça com arma de fogo ao cunhado do senhor Muniz da Silva.[34] A Corte não possui informações de que tenha sido iniciada qualquer investigação decorrente dessas denúncias.

C. *O desaparecimento de Almir Muniz da Silva*

48. Durante a manhã do dia 29 de junho de 2002, o senhor Muniz da Silva, acompanhado de seu primo, Reginaldo Moreira da Silva, rebocou com um trator o automóvel de seu cunhado, Valdir Luiz da Silva, até uma oficina no município de Itabaiana. Após deixar seu cunhado na oficina, dirigiu-se a uma feira com seu primo, que permaneceu no local. Por sua vez, Almir Muniz da Silva iniciou seu retorno.[35] Um casal que residia na região foram os últimos a ver o senhor Muniz da Silva, por volta das 8:00

---

provas, folha 38); Declaração de Norberto Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 40), e Declaração de Vicente Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 54).

[31] De acordo com as disposições constitucionais brasileiras, compete às polícias civis de cada estado exercer as funções que não estejam reservadas à União, no que tange à polícia judiciária e à apuração de infrações penais, exceto as militares. Cf. Constituição da República Federativa do Brasil de 1998, artigo 144, § 4º.

[32] *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 530. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

[33] *Cf.* Denúncia Nº 606/00 perante a Delegacia de Polícia Civil de Itabaiana, estado da Paraíba (expediente de provas, folha 34).

[34] *Cf.* Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 37); Declaração de Valdir Luis da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 39); Declaração de Norberto Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 41 e 42); Declaração de Damião Benedito da Conceição, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil, Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 43), e Declaração de Vicente Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002, (expediente de provas, folhas 55 e 56).

[35] *Cf.* Relatório do inquérito policial Nº 036/02, Delegacia de Polícia Civil de Itabaiana, 31 de outubro de 2008 (expediente de provas, folha 243); Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 36); Declaração de Valdir Luis da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas folha, 38); Declaração de Norberto Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 40); Declaração de Damião Benedito da Conceição, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 43), e Declaração de Vicente Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 54).

horas da manhã, conduzindo o trator nas proximidades da entrada da Fazenda Tanques e da fazenda Mendonça dos Moreiras.[36]

49. Algumas pessoas declararam ter visto o trator entrar na Fazenda Tanques, parar por cerca de cinco minutos e depois retornar pelo mesmo caminho de onde havia vindo originalmente, em direção à estrada.[37] Adjalmir Alberto Muniz da Silva, filho de Almir Muniz da Silva, e Damião Benedito de Conceição, primo da esposa do senhor Muniz da Silva, caminhavam em um local próximo à Fazenda Tanques quando, por volta das 08:30, ouviram quatro disparos vindos da fazenda, seguidos por uma pausa e mais três disparos.[38] O trator também foi visto passando em alta velocidade em direção às cidades de São José dos Ramos e Pilar, no estado da Paraíba, momento em que, segundo os relatos, transportava duas pessoas.[39]

50. A senhora Severina Muniz da Silva, esposa de Almir Muniz da Silva, e seus familiares iniciaram a busca pelo senhor Muniz da Silva na noite do dia 29 de junho de 2002. Norberto Muniz da Silva, irmão de Almir Muniz da Silva, e Valdir Luiz da Silva dirigiram-se à delegacia de Itabaiana para denunciar o fato, mas as autoridades não receberam a denúncia. Os familiares solicitaram à Polícia a busca por Almir Muniz da Silva na região. O pedido foi negado sob a justificativa de que não havia autorização para realizá-lo, nem para entrar na Fazenda Tanques. Além disso, a polícia alegou que não havia um veículo disponível para tais fins.[40]

51. No dia 5 de julho de 2002, os trabalhadores rurais José Fernandes da Silva e Francisco Simão de Brito Silva compareceram perante as autoridades para testemunhar que, no dia 30 de junho anterior, haviam presenciado uma conversa entre dois homens, posteriormente identificados como A.G.F. e seu filho, A.G.F.F. Segundo declararam, um dos homens disse que S.S.A. havia assassinado um homem com oito disparos e, depois, o havia despedaçado com um trator; que também ouviram um dos homens dizer que S.S.A. havia afirmado que iria matar mais pessoas, pois estava respaldado pelo Secretário de Segurança Pública da Paraíba, pelo Governador daquele estado e por J.P.N., magistrado do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba na época dos fatos.[41]

---

[36] *Cf.* Declaração de Maria dos Santos Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 9 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 90 e 91); Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 36), e Declaração de Norberto Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 41).

[37] *Cf.* Declaração de Maria dos Santos Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 9 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 90 e 91); Declaração de João Batista Alves Ferreira, prestada perante a Delegacia de Polícia de Itabaiana, Paraíba em 9 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 94).

[38] *Cf.* Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 36) e Declaração de Damião Benedito da Conceição, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 43).

[39] *Cf.* Declaração de Luiz de Araújo Santos, prestada perante a Delegacia de Polícia de Itabaiana, Paraíba em 9 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 93).

[40] *Cf.* Declaração de Vicente Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 54 e 55); Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 36), e Declaração de Valdir Luis da Silva, prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 38).

[41] *Cf.* Declaração de José Fernandes da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil, Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 73 e 74); Declaração de Francisco Simão de Brito, prestada perante a Superintendência Regional de Polícia Civil de Paraíba 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 75 e 76); Declaração de Henrique Herculano Rodrigues da Silva, prestada perante

D. Investigação sobre o desaparecimento do senhor Muniz da Silva

D.1. Investigação da Polícia Civil

52. No dia 1º de julho de 2002, considerando que o trabalhador rural Almir Muniz da Silva havia desaparecido há mais de 48 horas, o Delegado da Polícia Civil Manoel Neto de Magalhães iniciou a investigação policial na cidade de João Pessoa, capital do estado da Paraíba.[42]

53. A partir desse dia e até o dia 5 de julho de 2002, prestaram depoimento os seguintes familiares de Almir Muniz da Silva: Vicente Muniz da Silva (pai); Adjalmir Alberto Muniz da Silva (filho); Severina Luiz da Silva (esposa); Valdir Luiz da Silva (cunhado); Norberto Muniz da Silva (irmão); Reginaldo Moreira da Silva (primo); e Damião Benedito de Conceição (primo da esposa). Além disso, depuseram João Fernandes da Silva, Francisco Simão de Brito Silva e Henrique Herculano Rodrigues da Silva.[43]

54. No dia 3 de julho de 2002, o trator que o senhor Almir Muniz da Silva conduzia foi encontrado na Fazenda Olho d'Água, em Itambé, estado de Pernambuco, graças ao relato de Paulo Antonio de Lima, vereador do distrito de Caricé.[44] No dia 5 de julho foi realizado o laudo pericial do trator. Constatou-se que o trator havia sido abandonado e, posteriormente, o veículo e os equipamentos de apoio, tais como o assento, o volante, a carroceria e o teto, foram sujados com barro, "impossibilitando assim o levantamento de impressões digitais".[45]

55. No dia 8 de julho de 2002 o Delegado da Polícia Civil Manoel Neto de Magalhães emitiu uma "ordem de missão" para que os agentes de investigação do Grupo Tático Especial da 1ª Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba (doravante GTE) realizassem "diligências procedendo buscas em terras da Fazenda Tanque, autorizada verbalmente pelo senhor [S.S.A.], responsável pela referida propriedade".[46] Nesse mesmo dia, no período da tarde, o Grupo Tático informou que não conseguiu encontrar sinais que permitissem localizar Almir Muniz da Silva e que convocaram Maria dos Santos Silva, Luiz de Araújo Santos e João Batista Alves Ferreira a depor sobre os fatos, pois teriam visto o trator na manhã do desaparecimento do senhor Muniz da Silva.[47]

56. Em 8 de agosto de 2002 S.S.A. prestou depoimento perante a Delegacia de Itabaiana e afirmou, *inter alia*, que residia na Fazenda Tanques; que não tinha

---

a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 77 e 78), e Declaração de Norberto Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 40).

[42] *Cf.* Portaria de 1 de julho de 2002 assinada por Manoel Neto de Magalhães, Coordenador Regional da Polícia Civil do estado da Paraíba, no Inquérito Nº 036/2002 (expediente de provas, folha 51).

[43] *Cf.* Declarações de Vicente Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Severina Luiz da Silva, Valdir Luiz da Silva, Norberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva, Damião Benedito da Conceição, João Fernandes da Silva, Francisco Simão de Brito Silva e Henrique Herculano Rodrigues da Silva, prestadas entre 1 e 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 54 a 78)

[44] *Cf.* Declaração de Inaldo Antonio Coutinho, prestada perante a Delegacia de Polícia do município de Itambé em 31 de outubro de 2002 (expediente de provas, folha 159).

[45] *Cf.* Relatório pericial Nº 2693/2002 de 5 de julho de 2002 do Departamento de Criminalística do Instituto de Polícia Científica do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 278).

[46] *Cf.* Ordem de missão de 8 de julho de 2002 assinada por Manoel Neto de Magalhães, Delegado de Polícia Civil do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 87).

[47] *Cf.* Relatório de missão de 8 de julho de 2002 da 1ª Superintendência Regional de Polícia Civil do estado da Paraíba (expediente de provas, folhas 88 e 89).

conhecimento do paradeiro de Almir Muniz da Silva, nem possuía qualquer relação com seu desaparecimento, e que, no dia dos fatos, esteve em sua fazenda até aproximadamente às 8:00 da manhã, quando se dirigiu à Fazenda Riacho Verde, na cidade de Mogeiro, Paraíba, onde permaneceu até aproximadamente 14:00, retornando em seguida à Fazenda Tanques. O senhor S.S.A. declarou, ademais, que naquele dia havia um trator em sua propriedade, que pertencia ao senhor Carlos Henrique Gouveia, proprietário da Fazenda Veneza. Em seu depoimento, também indicou que conhecia os senhores A.G.F. e seu filho, A.G.F.F., mas que não tinha qualquer proximidade com eles. Esclareceu que nunca havia ameaçado Almir Muniz da Silva, nem havia sido ameaçado por ele. Além disso, confirmou que existia "animosidade" entre ele e os trabalhadores rurais ligados aos movimentos sociais, alegando viver "constantemente perturbado" por eles.[48]

57. Em 17 de outubro de 2002 o Delegado Magalhães enviou uma carta precatória ao Delegado da Polícia Civil de Itambé, Pernambuco, onde o trator foi localizado, solicitando a coleta do depoimento do policial Inaldo Antônio Coutinho e do vereador Paulo Antonio de Lima, que reportaram a descoberta do trator, com o objetivo de esclarecer as condições de tempo, modo e local em que o trator foi encontrado.[49] Em 31 de outubro, depôs o policial Inaldo Antônio Coutinho, quem afirmou que, ao chegar ao local onde encontrou o trator, não identificou vestígios de que um crime tivesse ocorrido, e que foi informado posteriormente por policiais de Itabaiana de que o trator desapareceu juntamente com Almir Muniz da Silva.[50] O vereador Paulo Antonio de Lima faleceu em 19 de outubro de 2002, antes de ser citado para depor.[51]

58. Em 14 de março de 2003 o Delegado Magalhães citou José Luiz da Silva, conhecido como "Nenei"; "Leonardo", "dono de comércio", ambos residentes do Sítio Mendonça dos Moreiras; e "a pessoa que trabalha[va] como tratorista na Fazenda Veneza", para que prestassem depoimento no dia 19 de março de 2003.[52] Em 12 de maio de 2003 a intimação para prestar depoimento foi renovada para o dia 19 de maio de 2003.[53] Em 13 de maio de 2003 o Delegado Magalhães expediu uma "ordem de missão" para que o Delegado de Polícia de Homicídios, juntamente com a equipe do GTE, reconstruísse o percurso realizado por Almir Muniz da Silva no dia de seu desaparecimento, "ouvindo pessoas e tomando por termo se necessário, buscando indícios que levem ao encontro do referido tratorista desaparecido".[54]

59. Na mesma data, o Delegado Magalhães informou ao Juiz de Itabaiana que, até aquele momento, não haviam sido coletados indícios suficientes para emitir conclusões sobre os fatos, razão pela qual solicitou a devolução do inquérito para dar continuidade

---

48 *Cf.* Declaração de Sérgio de Souza Azevedo, prestada perante a Delegacia de Polícia da cidade de João Pessoa, Itabaiana em 8 de agosto de 2002 (expediente de provas, folhas 114 a 117).

49 *Cf.* Carta Precatória enviada por Manoel Neto de Magalhães, "Delegado de Polícia Civil" e "Coordenador Regional de Polícia Civil da 1ª Superintendência" do estado da Paraíba, em 17 de outubro de 2022 (expediente de provas, folha 145).

50 *Cf.* Declaração de Inaldo Antonio Coutinho, prestada perante a Delegacia de Polícia do Município de Itambé em 31 de outubro de 2002 (expediente de provas, folha 159).

51 *Cf.* Certidão de óbito de Paulo Antonio de Lima (expediente de provas, folha 161).

52 *Cf.* Ofício de 14 de março de 2003 assinado por Manoel Neto de Magalhães, Coordenador Regional Judicial do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 497).

53 *Cf.* Ofício de 12 de maio de 2003 assinado por Manoel Neto de Magalhães, Coordenador Regional Judicial do estado da Paraíba, e citações a José Luiz Da Silva, a "Leonardo (dono do comércio)" e ao "tratorista da Fazenda Veneza" emitidas pela Delegacia de Polícia de Itabaiana (expediente de provas, folhas 498 a 501).

54 *Cf.* Ordem de Missão de 13 de maio de 2003 assinada por Manoel Neto de Magalhães, "Coordenador Regional Judicial" do estado da Paraíba (expediente de provas, 502).

às diligências. Além disso, pediu desculpas "pelo atraso" nas investigações.[55] Em 16 de agosto de 2003 o Delegado Magalhães solicitou "pessoal e meios para o desenvolvimento das investigações",[56] e reforçou o pedido em 2 de setembro de 2003, por meio de ofício enviado ao Superintendente Geral da Polícia Civil da Paraíba,[57] e em 5 de janeiro de 2004, por meio de ofício enviado ao Secretário de Segurança Pública do estado da Paraíba.[58]

60. Em 7 de janeiro de 2004 o Superintendente Geral respondeu ao ofício propondo a designação de três agentes do GET para acompanharem o Delegado Magalhães na realização das diligências necessárias para a conclusão dos trabalhos de Polícia Judiciária.[59] Em 19 de março de 2004 o Delegado informou à autoridade judicial que não dispunha do equipamento necessário para as diligências, o qual deveria incluir veículos, recursos financeiros e a presença de um secretário. O Delegado Magalhães também solicitou que as diligências fossem realizadas pelo Delegado local e não por ele mesmo.[60] Em 7 de abril de 2004 o Ministério Público manifestou à autoridade judicial que concordava com o solicitado pelo Delegado Magalhães.[61]

61. Em 31 de março de 2005 a Delegada Renata Maria Costa Patu informou à autoridade judicial que havia assumido a delegacia em 18 de outubro de 2004 e solicitou um prazo adicional para concluir as investigações, "em virtude da escassez de pessoal e de outros recursos necessários ao andamento dos trabalhos […], além da baixa operacionalidade de antecessores, que provocou o acúmulo de serviços."[62]

62. Em 31 de outubro de 200, a Delegada Renata Maria Costa Patu enviou à juíza competente um relatório de investigação. O relatório aponta que, ao longo da investigação, foram adotadas diversas medidas com o objetivo de esclarecer o caso, o qual até aquele momento não havia sido solucionado e de que não havia notícias da vítima, nem informações que permitissem localizá-la, viva ou morta. Indicou que "apenas o trator que dirigia foi encontrado alguns dias depois do desaparecimento, dentro de um canavial na zona rural de Itambé/PE que, pelas circunstâncias, demonstra enorme probabilidade de evento criminoso contra o tratorista". Além disso, sustentou que, no inquérito, existe informação acusatória contra o senhor S.S.A., e que "contundo, diante das provas coletadas, não foram encontrados indícios suficientes para comprová-las."[63]

63. Em 19 de novembro de 2008 o Ministério Público solicitou o arquivamento da investigação policial por ausência de provas, condicionando o arquivamento "no guardo

---

55 *Cf.* Ofício nº 163/03 CRJ de 13 de maio de 2003 dirigido al Juiz de direito de Itabaiana, assinado pelo Delegado da Polícia Civil do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 503).

56 *Cf.* Ofício de 1 de agosto de 2003 assinado por Manoel Neto de Magalhães, "Delegado da Polícia Civil" do estado da Paraíba (expediente de provas 508).

57 *Cf.* Ofício nº 950/2003 – 6ª DD de 2 de setembro de 2003 assinado por Manoel Neto de Magalhães, "Delegado da Polícia Civil" do estado da Paraíba (expediente de provas, folhas 509 e 510).

58 *Cf.* Ofício de 5 de janeiro de 2004 assinado por Manoel Neto de Magalhães, "Delegado da Polícia Civil" do estado da Paraíba (expediente de provas, folhas 516 e 517).

59 *Cf.* Folha de informação e despacho de 7 de janeiro de 2004 assinado por Gerson Alves Barbosa, "Superintendente Geral" do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 518).

60 *Cf.* Ofício de 19 de março de 2003 dirigido ao Juiz de direito de Itabaiana, assinado por Manoel Neto de Magalhães, "Delegado da Polícia Civil" do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 521).

61 *Cf.* Ofício de 7 de abril de 2004 dirigido ao Juiz de direito de Itabaiana, assinado pela promotoria (expediente de provas, folha 522).

62 *Cf.* Ofício de 31 de março de 2005 assinado por Renata Maria Costa Patu, "Delegada da Polícia Civil" do estado da Paraíba (expediente de provas, folha 524).

63 *Cf.* Relatório do inquérito policial Nº 036/02 da Delegacia de Polícia Civil de Itabaiana, de 31 de outubro de 2008 (expediente de provas, folha 248).

de que surjam novas provas".[64] Essa solicitação foi aceita pela juíza da 1ª Vara de Itabaiana, em 20 de março de 2009.[65]

D.2. Investigação realizada no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste

64. O desaparecimento de Almir Muniz da Silva foi investigado no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, que emitiu seu Relatório Final em novembro de 2005.

65. Em 21 de outubro de 2003 o deputado estadual da Paraíba Frei Anastácio, que presidiu a CPI sobre a violência no campo, depôs perante a CPI do Extermínio no Nordeste. Em seu depoimento, afirmou que i) "Almir estava voltando da cidade de Itabaiana, dirigindo o seu trator, quando foi raptado e morto, sendo o seu trator encontrado dias depois na cidade de Itambé, em Pernambuco, onde o crime organizado impera"; ii) "os grupos são tão organizados que conseguiram matar o trabalhador Almir Muniz da Silva, há 1 ano e 4 meses, que era uma liderança, e até agora a polícia não conseguiu descobrir nada, nem mesmo a Polícia Federal obteve pistas"; iii) "sobre as apurações sobre a morte de Almir Muniz da Silva, [Frei Anastácio] não confiava na atuação do delegado Manoel Magalhães, designado para presidir o [inquérito]". Segundo ele, tal Delegado "colocara toda a sorte de dificuldades para [...]estragar o trator depois de localizado em Itambé, justificando que o lugar onde estava era de difícil acesso e não dava para tirá-lo sem que se dispusesse de um guindaste"; iv) o próprio Frei Anastácio "foi e fez o resgate [do trator] com seus próprios trabalhadores – na presença do delegado [Manoel Magalhães]"; v) "é difícil se acreditar nas autoridades policiais que presidem esses inquéritos", e Frei Anastácio "não acreditava que ações [como a formação de uma força-tarefa para investigar os crimes na Paraíba] pudessem sair de João Pessoa [capital do estado da Paraíba], do Governo do Estado, dos Delegados que estavam lá estão e da própria Polícia Federal de lá", e vi) "a ação na cidade está bem articulada com a ação no campo, porque os mesmos policiais que agem na cidade agem no campo, e vice-versa."[66]

66. Em 14 de junho de 2004, Noaldo Belo, então presidente da Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados da Paraíba e advogado da Comissão Pastoral da Terra da Diocese de João Pessoa (Igreja Católica), participou de uma audiência perante a Assembleia Legislativa da Paraíba. Em sua participação, declarou que: i) "existe um policial civil na Paraíba chamado [S.S.A.] contra quem a Secretaria de Segurança Pública não consegue tomar providência nenhuma"; ii) ele não recebeu resposta da Secretaria de Segurança Pública sobre o desaparecimento do trabalhador Almir Muniz da Silva; iii) "depois de uma espécie de perícia, vistoria pela Polícia, foram vistas pelos trabalhadoresduas perfurações no trator, que a polícia não havia observado", e que a polícia ainda não conseguiu "concluir esta investigação"; iv) o principal suspeito, S.S.A., "comandava um grupo de 'capangagem', de pistolagem, na região de Itabaiana", e denunciou que, na semana anterior à sua declaração, S.S.A. foi à casa de um trabalhador, a quem fez "ameaças indiretas com gestos"; v) em 30 de dezembro de 2001, Almir Muniz da Silva ligou para Noaldo Belo "informando que S.S.A. havia passado e lhe dito:

---

64 *Cf.* Pedido de arquivamento do inquérito policial Nº 03820020014619, Ministério Público da Paraíba, 19 de novembro de 2008 (expediente de provas, folha 5699).

65 *Cf.* Decisão de 20 de março de 2009 (expediente de provas, folha 5681).

66 *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 520 a 522. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

'Olhe, tome cuidado, que você não vai demorar muito, não'", tendo Almir sido aconselhado a ir à delegacia de Itabaiana e denunciar essa ameaça, sendo entregue uma cópia ao Secretário de Segurança Pública; vi) "no dia 1º de janeiro [de 2002], em represália, [S.S.A.] foi até a casa dos parentes de Almir e, com tiros de 12, abateu dois animais, havendo fotografias e registro da ocorrência na delegacia de Itabaiana". Da mesma forma, Noaldo Belo afirmou não entender como um agente administrativo designado à Central de Polícia, em João Pessoa, poderia ter toda essa rede de atuação e proteção, e que "também não entendia como a Secretaria de Segurança Pública não conseguia concluir a inquérito do caso do desaparecimento de Almir Muniz."[67].

67. Noaldo Belo também indicou que, quando acompanhava a CPI da violência no campo no estado da Paraíba, alguns trabalhadores declararam que, enquanto eram agredidos por S.S.A., este dizia: "tenho cosas quentes, o Secretário me protege, não vai acontecer nada conmigo", e que o mesmo policial, além disso, "costuma[va] dizer que o então Procurador-Geral de Justiça do Estado, hoje Desembargador do Estado, também protegia-lhe dava proteção".[68] Por fim, Belo criticou a Secretaria de Segurança Pública da Paraíba por "criminalizar o movimento social que luta pela terra, principalmente as suas lideranças, de modo que, quando algum fato envolvia trabalhadores rurais no Estado da Paraíba, eram sempre nomeador os mesmos delegados especiais para apurar esses fatos."[69]

68. Por sua vez, o relatório final da CPI do Extermínio no Nordeste apontou S.S.A., policial civil da cidade de Itabaiana e administrador da Fazenda Tanques,[70] bem como outros policiais, por atos violentos cometidos contra trabalhadores rurais na região. No relatório, recomendou, entre outras coisas, que fossem investigadas certas pessoas por sua participação em crimes de homicídio relacionados a conflitos agrários, e o senhor S.S.A. por seus vínculos com milícias privadas. Sobre este último, recomendou ainda à Secretaria de Segurança Pública da Paraíba que o afastasse de suas funções como policial enquanto houvesse processos pendentes na justiça e sugeriu ao Ministério Público do

---

67 *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 526 a 527. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

68 Sobre as denúncias, Noaldo Belo afirmou que lhe chamava a atenção que, ao acompanhar a interposição de diversas denúncias sobre trabalhadores agredidos e espancados, ocorria uma "inversão da denúncia" após a ocorrência ser registrada, na qual os trabalhadores passam de denunciantes e vítimas a investigados. Sobre esse último ponto, ele mencionou vários casos, como quando levou cinco trabalhadores da delegacia a um juizado – alguns com os pulsos ensanguentados por terem passado quase uma noite amarrados a uma árvore por S.S.A. e outros três cúmplices –, na cidade de Mogeiro. Como a delegacia estava fechada, foram ao juizado da comarca de Itabaiana, e o próprio juiz ordenou o exame de lesões e a investigação e, ao final, "imputou nove trabalhadores por tentativa de homicídio, inclusive uma senhora com mais de 60 anos". Ele ressaltou que "há outros 4 casos iguais a este, em que se chegou como denunciante e saiu como imputado". *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 528. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

69 *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, pág. 528. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

70 *Cf.* Declaração de Norberto Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 41); Declaração de João Batista Alves Ferreira, prestada perante a Delegacia de Polícia de Itabaiana, Paraíba em 9 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 94 e 95); Declaração de Luiz de Araújo Santos, prestada perante a Delegacia de Polícia de Itabaiana, Paraíba em 9 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 93), e Declaração de Vicente Muniz da Silva, prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002 1 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 55).

estado da Paraíba que o denunciasse pelo crime previsto no artigo 288 do Código Penal, que tipifica a associação criminosa. Ademais, a CPI recomendou a investigação da possível conduta criminosa por prevaricação do Delegado Manoel Magalhães na condução da investigação sobre o desaparecimento de Almir Muniz da Silva.[71]

IX
MÉRITO

69. No presente caso, cabe à Corte analisar a responsabilidade internacional do Estado decorrente do alegado desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, bem como as possíveis violações ao direito à liberdade de associação. Além disso, deve-se analisar a responsabilidade internacional do Estado em razão da suposta ausência de diligências imediatas de investigação e busca pelo paradeiro do senhor Muniz da Silva, da alegada violação do direito à verdade de seus familiares e da ausência de tipificação do desaparecimento forçado na legislação interna. Finalmente, cabe examinar as alegadas violações aos direitos de proteção da família e da criança em detrimento dos familiares.

IX-1
DIREITOS AO RECONHECIMENTO DA PERSONALIDADE JURÍDICA, À VIDA, À LIBERDADE PESSOAL, À INTEGRIDADE PESSOAL E A DEFENDER OS DIREITOS HUMANOS, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITAR OS DIREITOS E A OBRIGAÇÃO DE NÃO PRATICAR, PERMITIR OU TOLERAR O DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS[72]

A. Alegações das partes e da Comissão

70. A ***Comissão*** afirmou que não há controvérsia quanto ao desaparecimento do senhor Almir Muniz da Silva, ocorrido em 29 de junho de 2002. Ressaltou que, no que diz respeito aos dois primeiros elementos do desaparecimento forçado, há diversas provas que indicam que o senhor Muniz foi assassinado por um agente de polícia, com o posterior ocultamento de seus restos. Nesse sentido, indicou que há informações sobre a conexão entre a atuação de defesa que realizava Almir Muniz da Silva e as ameaças das quais foi vítima, proferidas pelo oficial de polícia S.S.A., em decorrência da ocupação de uma fazenda por trabalhadores rurais em 1999. Alegou que, de acordo com um relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito, na época dos fatos existia um contexto de violência perpetrada contra os defensores da terra, principalmente por grupos de extermínio — dos quais faziam parte agentes estatais. Em relação ao terceiro elemento, a Comissão indicou que, uma vez que o Estado teve conhecimento dos fatos, adotou uma resposta omissiva, de forma que se pode inferir o caráter deliberado dessa omissão com o objetivo de encobrir o paradeiro da vítima. Da mesma forma, ressaltou que, embora as autoridades soubessem da situação de risco, não adotaram nenhuma medida de proteção em favor da suposta vítima. Sustentou que, a partir do momento em que os familiares de Almir Muniz da Silva realizaram a denúncia, as autoridades se recusaram a iniciar uma investigação policial, justificando que não poderiam adentrar à fazenda sem autorização prévia. Além disso, a Comissão acrescentou que as diligências de busca foram iniciadas com atraso, fato este que não foi contestado pelo Estado. Por fim,

---

[71] *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste, novembro de 2005, págs. 542 a 544. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

[72] Artigos 3, 4.1, 5.1, 7.1 e 16.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, e ao artigo I.A. da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas.

argumentou que, transcorridos mais de 17 anos, o Estado não conseguiu esclarecer o paradeiro da suposta vítima, favorecendo a impunidade dos fatos.

71. A Comissão considerou que o desaparecimento do senhor Muniz da Silva não foi um fato isolado, mas o resultado da participação estatal por meio de policiais e militares "mediante atos de violência contra trabalhadores rurais que pretendiam a reivindicação de terras". Ressaltou que, "sob tal investidura da polícia, [...] o senhor [S.S.A.] mantinha autoridade e proteção para suas atuações" por parte da Secretaria de Segurança da Paraíba, do Governador e do Juiz do Tribunal de Justiça do Estado. Em suas observações finais, a Comissão enfatizou que o Estado não apresentou nenhuma documentação que comprovasse que o oficial de polícia S.S.A. não estava de plantão no momento dos fatos, nem mesmo no processo penal. Ao contrário, de acordo com os depoimentos apresentados em audiência, que não foram contestados pelo Estado, esse agente usava seu uniforme policial enquanto se encontrava na fazenda, portava sua arma de serviço e, inclusive, circulava pelas delegacias, a ponto de outros agentes da região o reconhecerem como policial.

72. Além disso, a Comissão indicou que o suposto desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva ocorreu como consequência direta do trabalho que realizava em favor dos trabalhadores rurais. Ademais, argumentou que seu homicídio não só visava silenciar a suposta vítima, mas também teve um efeito intimidador sobre outras pessoas do movimento de trabalhadores que defendiam seus territórios. Por essa razão, concluiu que o Brasil é responsável pela violação do direito à liberdade de associação, previsto no artigo 16 da Convenção.

73. Os ***representantes*** reiteraram os argumentos da Comissão em relação aos elementos do desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva. Adicionalmente, argumentaram que, neste caso, existem cinco elementos-chave a serem considerados à luz dos padrões internacionais sobre desaparecimento forçado: i) o Estado não preveniu o desaparecimento; ii) a falta de investigação sobre a hipótese de que o desaparecimento foi perpetrado por um policial civil que atuava como administrador da fazenda na mesma região em que estava designado; iii) o Estado teve conhecimento do desaparecimento e não cumpriu seu dever de busca e investigação; iv) o Estado não estabeleceu responsabilidades das pessoas envolvidas no desaparecimento; e v) o Estado se omitiu em seu dever de adotar disposições de direito interno relativas ao desaparecimento forçado. Em relação aos três elementos caracterizadores do desaparecimento forçado, os representantes afirmaram que o desaparecimento do senhor Muniz da Silva ocorreu em um contexto mais amplo de perseguição contra as pessoas envolvidas na luta pela terra no estado da Paraíba, o que torna aplicável um padrão de prova indiciária. Destacaram também que a recusa das autoridades policiais em agir de forma imediata após o desaparecimento constituiu um encobrimento do agente de polícia como principal suspeito dos fatos. Consequentemente, concluíram que o Estado violou os artigos 3, 4.1, 5.1, 7.1, 7.2 e 7.3, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana.

74. Em suas alegações finais, os representantes argumentaram que a falta de provas sobre a autoria do desaparecimento forçado, que era responsabilidade do Estado produzir pois possuía a exclusividade dos meios para fazê-lo, não seria suficiente para descartar sua caracterização. Além disso, o fato de o principal suspeito, um policial civil, ter atuado como administrador da Fazenda Tanques não seria uma coincidência, mas sim o abuso de uma "posição de vantagem e de instrumentalização do poder público em prol de interesses privados", dado que "a imbricação dessas redes de 'ilegalismos' e de agenciamento e participação de agentes de estado é o que sustenta historicamente a violência no campo no Brasil". Enfatizaram que o projeto de lei para tipificar o crime de

desaparecimento forçado no país avança lentamente e não está em conformidade com os padrões internacionais sobre o tema.

75. No que diz respeito ao direito à liberdade de associação, os representantes ressaltaram que o senhor Almir Muniz da Silva desempenhava um papel importante de liderança e articulação na defesa da terra, atuando como diretor da Associação de Trabalhadores Rurais da Terra Comunitária de Mendonça. Argumentaram que seu homicídio não foi apenas uma tentativa de silenciar as ações de um defensor dos direitos humanos vinculado à luta agrária, mas também um ataque a essa luta e à forma de reivindicação, sendo consequência da denúncia que fez sobre a atuação policial nos conflitos agrários em seu estado, perante a CPI sobre Violência no Campo (2000–2002). Afirmaram que o ocorrido com Almir Muniz não pode ser considerado um fato isolado, pois exemplifica o tratamento dispensado pelo Estado brasileiro aos defensores dos direitos humanos na questão agrária e ambiental. Sustentaram que a ausência de uma investigação diligente resultou na violação do direito à liberdade de associação em sua dimensão individual, ao impedir que ele continuasse seu trabalho na organização, e em sua dimensão social, ao impactar o exercício desse direito pelos demais membros do movimento, que passaram a viver com o temor de serem vítimas de violência. Consideraram que o desaparecimento de Almir Muniz da Silva significou o rompimento de um projeto comunitário. Por todas essas razões, solicitaram que seja declarada a responsabilidade internacional do Estado pela violação do artigo 16.1, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana.

76. O ***Estado*** indicou que, neste caso, não estão presentes os elementos do desaparecimento forçado. Alegou que não existem provas nem indícios de que tenha ocorrido uma privação da liberdade por parte de agentes estatais, ou com sua autorização, apoio ou aquiescência. Afirmou que, mesmo que o policial apontado pelos representantes como o possível autor do delito realmente o tivesse cometido, não o teria feito no exercício de seu cargo público, mas sim em seu âmbito particular. A esse respeito, ressaltou que os desacordos entre o senhor Muniz da Silva e S.S.A. derivavam da invasão da Fazenda Tanques, que era administrada por este último. Acrescentou que também não é possível imputar responsabilidade ao Estado pelo dever geral de prevenção, pois o Estado desenvolveu uma estrutura para combater a prática de eventuais desaparecimentos forçados por meio da implementação de mecanismos legislativos, administrativos e judiciais que promovem a prevenção da ocorrência desses delitos, com instituições penais e sanções de caráter repressivo e preventivo, incluindo medidas civis e penais para responsabilizar o infrator. Indicou que, no âmbito penal, estão previstos dois tipos penais que tipificam as violações ao direito à vida e à liberdade individual. Além disso, afirmou que o Estado realizou esforços para a proteção dos defensores dos direitos humanos, por exemplo, por meio da prevenção com o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, criado em 2004.

77. No que diz respeito ao direito à liberdade de associação, o Estado alegou que não há violação do artigo 16 da Convenção, pois dispõe de diversas medidas que apoiam e incentivam o exercício desse direito, especialmente para as associações de trabalhadores rurais. Assim, afirmou que esse direito está previsto na Constituição do Brasil como um direito fundamental, cujo exercício não admite qualquer interferência, dissolução ou suspensão, que somente poderiam ocorrer mediante decisão judicial fundamentada na finalidade ilícita da associação. Ressaltou que a legislação brasileira garante o exercício do direito à associação, estabelecendo os mecanismos necessários para remediar qualquer violação ao mesmo. Também afirmou que vem sendo desenvolvida uma política consistente de reforma agrária e de combate à violência no campo.

B. Considerações da Corte

B.1 Considerações gerais sobre o desaparecimento forçado e sua prova

78. Este Tribunal se referiu de forma reiterada ao caráter pluriofensivo do desaparecimento forçado, bem como à sua natureza permanente ou continuada, a qual se inicia com a privação da liberdade da pessoa e a falta de informações sobre o seu destino, e se prolonga enquanto não se conheça o seu paradeiro ou se identifiquem com certeza seus restos mortais.[73] Também estabeleceu que o desaparecimento forçado é uma violação de direitos humanos constituída por três elementos concorrentes: a) a privação da liberdade; b) a intervenção direta de agentes estatais ou sua aquiescência; e c) a negativa em reconhecer a detenção ou a falta de informações sobre o destino ou paradeiro da pessoa.[74] Esses elementos também foram identificados na Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas,[75] no Estatuto de Roma[76] e nas definições do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários de Pessoas das Nações Unidas.[77]

79. Além disso, a Corte considera que as condutas relacionadas ao desaparecimento forçado de pessoas geram a violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, consagrados, respectivamente, nos artigos 3, 4, 5 e 7 da Convenção.[78] Em vista do exposto, se um Estado pratica, tolera ou permite um ato de desaparecimento forçado, descumpre as obrigações previstas nesses artigos da Convenção.

80. No que diz respeito à prova desses elementos, a Corte ressaltou que, dado que o desaparecimento forçado se caracteriza pela supressão de qualquer elemento que permita comprovar a detenção, o paradeiro e o destino das vítimas, isso pode resultar na dificuldade ou impossibilidade de obtenção de prova direta.[79] No entanto, "[e]sse fato [...], por si só, não impede que a Corte possa determinar, se for o caso, a respectiva responsabilidade estatal".[80] Nesse sentido, o fato de as investigações internas não terem refutado os indícios sobre a participação estatal nos fatos é um elemento pertinente para dar relevância a tais indícios.[81]

81. Sobre esse aspecto, além disso, é preciso levar em conta que, para estabelecer a responsabilidade estatal, a Corte não precisa determinar a atribuição material de um fato

---

[73] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito, supra*, pars. 155 a 157 e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 92.

[74] *Cf. Caso Gómez Palomino Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C Nº 136, par. 97 e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 92.

[75] *Cf.* Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. Artigo II.

[76] *Cf.* Estatuto de Roma. Artigo 7.1.i.

[77] *Cf.* Conselho de Direitos Humanos. Relatório do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários. Melhores práticas da legislação penal nacional em matéria de desaparecimentos forçados. A/HRC/16/48/Add.3, 28 de dezembro de 2010, pars. 21-32.

[78] *Cf. Caso Isaza Uribe e outros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 20 de novembro de 2018. Série C Nº 363, par. 81, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 93.

[79] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra*, par. 131 e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 94.

[80] *Cf. Caso Movilla Galarcio e outros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de junho de 2022. Série C Nº 452, par. 121; *Caso Núñez Naranjo e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 23 de maio de 2023. Série C Nº 492, par. 85, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 94.

[81] *Cf. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 3 de abril de 2009. Série C Nº 196, par. 96, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 94.

ao Estado além de toda dúvida razoável, mas sim chegar à convicção de que se verificou uma conduta atribuível ao Estado que implica o descumprimento de uma obrigação internacional e a violação dos direitos humanos. Para tanto, a defesa do Estado não pode se basear na falta de provas quando é o próprio Estado que possui o controle dos meios para esclarecer os fatos.[82] Neste ponto, cabe recordar que esta Corte não possui a natureza de um tribunal penal para determinar a responsabilidade penal de indivíduos. Assim, com base no artigo 1.1 da Convenção, para estabelecer que ocorreu uma violação dos direitos nela reconhecidos, não é necessário determinar, como ocorre no direito penal interno, a culpa de seus autores ou sua intencionalidade, nem provar além de toda dúvida razoável ou identificar individualmente os agentes a quem se atribuem os fatos violadores. Para esta Corte, é necessário adquirir a convicção de que foram verificadas ações ou omissões atribuíveis ao Estado e que existe uma obrigação internacional do Estado que foi descumprida.

82. Além disso, devido à natureza do desaparecimento forçado, que é cometido com a intenção de ocultar o ocorrido, as provas indiciárias, circunstanciais ou presuntivas têm especial importância, desde que, consideradas em seu conjunto, permitam inferir conclusões consistentes sobre os fatos.[83] A partir de uma análise global, e não isoladamente, a comprovação de um contexto vinculado à prática de desaparecimentos forçados pode constituir um elemento relevante. Por outro lado, as conclusões das autoridades estatais sobre os fatos podem ser consideradas, mas não comprometem a determinação autônoma que a Corte Interamericana realiza com base em sua competência e funções próprias.

83. Em consonância com esse critério, a Corte atribui um alto valor probatório às declarações das testemunhas, considerando o contexto e as circunstâncias de um caso de desaparecimento forçado, com todas as dificuldades inerentes a essa situação, onde os meios de prova são essencialmente testemunhos indiretos e circunstanciais, devido à própria natureza desse crime, somados a inferências lógicas pertinentes, bem como sua vinculação com uma prática geral de desaparecimentos forçados.[84]

B.2. Avaliação das circunstâncias do desaparecimento de Almir Muniz da Silva

84. Este Tribunal constata que é um fato não controvertido que Almir Muniz da Silva desapareceu. No entanto, conforme mencionado anteriormente, a controvérsia reside em saber se houve ou não participação de agentes estatais nesses fatos. A seguir, a Corte examinará os fatos comprovados no presente caso para determinar se estão presentes os requisitos que caracterizam o desaparecimento forçado. Para estabelecer se há prova suficiente desses requisitos, a Corte considera fundamental levar em conta o contexto em que os fatos ocorreram e as atividades realizadas pelo senhor Muniz da Silva.

85. É preciso recordar que a Corte já determinou[85] que o Brasil enfrenta conflitos agrários que motivaram o surgimento de organizações e movimentos sociais, bem como de milícias e grupos armados (par. 39 *supra*). Em particular, no momento dos fatos no estado da Paraíba, a violência no campo e a formação de milícias havia atingido tal magnitude que foi criada uma CPI para investigar esses fenômenos (par. 41 *supra*). Esses

---

82 *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra,* pars. 128 a 135 e 173, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 95.

83 *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra,* pars. 128 a 135 e 173, *e Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 95.

84 *Cf. Caso Fairén Garbi e Solís Corrales Vs. Honduras. Mérito.* Sentença de 15 de março de 1989. Série C Nº 6, par. 15, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 96.

85 *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra*, par. 44 a 51.

elementos permitem estabelecer que os fatos do presente caso ocorreram em um contexto no qual, na Paraíba, milícias e grupos armados atuavam com a participação de policiais e militares, praticando atos de violência contra os trabalhadores rurais.

86. Agora, adentrando na análise dos elementos do desaparecimento forçado, no que diz respeito à privação da liberdade, está comprovado que, em 29 de junho de 2002, Almir Muniz da Silva foi visto pela última vez às 8:00 da manhã conduzindo o trator da Associação de Trabalhadores de Itabaiana em direção à entrada da Fazenda Tanques e à Fazenda Mendonça dos Moreiras. O mesmo trator, após se aproximar e parar por cerca de cinco minutos na sede da fazenda, foi visto retornando pelo mesmo caminho e, posteriormente, quando era conduzido em alta velocidade em direção às cidades de São José dos Ramos e Pilar, no estado da Paraíba, momento em que, segundo os relatos, transportava duas pessoas (par. 49 *supra*). De acordo com depoimentos, às 08:30 foram ouvidos quatro disparos vindos da Fazenda Tanques, seguidos por uma pausa e mais três disparos. Por fim, o trator que Almir Muniz da Silva conduzia foi localizado em Itambé, estado de Pernambuco. Segundo o relatório final da investigação apresentado pela Delegada Costa Patu, as condições em que o trator foi encontrado demonstram "uma enorme probabilidade de evento criminoso contra o tratorista". Soma-se a isso o fato de que, até o momento, não se conhece o paradeiro do senhor Muniz da Silva ou de seus restos mortais. Diante do exposto e da ausência de controvérsia quanto ao desaparecimento, a Corte avalia que é possível concluir que Almir Muniz da Silva foi privado de sua liberdade.

87. No que se refere ao segundo elemento – a intervenção direta ou a aquiescência de agentes estatais –, destaca-se como indícios de especial relevância as ameaças de morte sofridas por Almir Muniz da Silva e seus familiares nos meses anteriores ao seu desaparecimento, realizadas pelo agente de polícia civil S.S.A., as quais foram denunciadas às autoridades.[86] Essas ameaças, conforme concluído pela CPI do Extermínio no Nordeste, inserem-se em um contexto de violência contra os trabalhadores rurais, exercida por meio de execuções e desaparecimentos de camponeses e apoiadores, por milícias e grupos de extermínio que contavam com a participação de policiais civis e militares. Vale lembrar que, em 9 de maio de 2001, Almir Muniz da Silva denunciou perante a CPI sobre a Violência no Campo a participação de policiais nessas milícias e a conivência entre eles e os latifundiários na Paraíba. Além disso, é relevante considerar que o senhor Muniz da Silva exercia funções de defesa dos direitos dos trabalhadores rurais[87] e era membro da Associação dos Trabalhadores Rurais da Terra Comunitária de Mendonça, na qual foi presidente.[88]

88. Embora até o momento não tenha sido imputada responsabilidade penal individual pelo desaparecimento do senhor Muniz da Silva, a partir desses elementos é possível concluir que a privação de liberdade ocorreu por parte de agentes estatais ou por pessoas agindo sob sua autorização, apoio ou aquiescência, por meio das milícias e grupos de extermínio que atuavam no momento e local dos fatos. Concluir o contrário significaria permitir que o Estado se amparasse na negligência e ineficácia da investigação criminal para se eximir de sua responsabilidade internacional.[89] Sobre este ponto, o Tribunal recorda que, para estabelecer uma violação dos direitos convencionais, não é necessário

---

86 *Cf.* Denúncia policial Nº 606/00 de 26 de dezembro de 2000 (expediente de provas, folha 34).

87 No âmbito do Programa Estadual de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos (PPDDH), o Estado divulgou a biografia do senhor Muniz da Silva como defensor do estado da Paraíba. *Cf.* Escrito do Estado de novembro de 2021 (expediente de provas, folhas 2301 e 2316)

88 *Cf.* Declaração de Noberto Muniz da Silva durante a audiência pública do presente caso**.**

89 *Cf. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra*, par. 97, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 112.

provar a responsabilidade estatal além de toda dúvida razoável, nem identificar os agentes que cometeram os fatos violatórios; basta verificar as ações ou omissões do Estado que permitiram a perpetração da violação ou que configurem uma obrigação estatal descumprida.[90]

89. No que tange ao último elemento, isto é, a recusa em reconhecer a detenção ou a falta de fornecer informações e de revelar o destino ou o paradeiro, este Tribunal observa que, transcorridos mais de 22 anos, os fatos não foram esclarecidos e tampouco foi determinado o paradeiro da suposta vítima. Nem mesmo foram produzidas provas suficientes para iniciar uma ação penal, conforme reconhecido pelo próprio Estado (par. 76 *supra*). Em particular, o Tribunal ressalta que o próprio Estado reconheceu sua responsabilidade pela falta de acesso efetivo à justiça, o que impediu o esclarecimento dos fatos até a presente data. Além disso, a Corte observa que a CPI sobre Extermínio no Nordeste recomendou a investigação da possível conduta criminosa por prevaricação do Delegado Manuel Magalhães na condução da investigação sobre o desaparecimento de Almir Muniz da Silva.[91] A esse respeito, cabe recordar que a Corte considerou a falta de esclarecimento dos fatos por parte do Estado como elemento suficiente e razoável para conferir valor às provas e indícios que apontam para a prática de um desaparecimento forçado.[92]

90. Soma-se a isso o fato de que a violência no campo brasileiro frequentemente está acompanhada de impunidade. De acordo com o laudo pericial de Fabrício Teló, 92% dos homicídios na população rural ocorridos entre 1985 e 2018 não haviam sido solucionados até o ano de 2019.[93] Segundo as perícias de Alessandra Gasparotto[94] e de Fabrício Teló,[95] há grande dificuldade para responsabilizar os autores materiais e, sobretudo, os autores intelectuais desses crimes, o que sugeriria que a violência no campo brasileiro faz parte de uma política estatal não oficial que permite e facilita a reprodução de práticas violentas sem que seus executores sejam responsabilizados e/ou seus familiares sejam compensados.[96]

91. A partir do exposto, a Corte conclui que a escassez de diligências de busca por Almir Muniz da Silva, apesar das informações disponíveis, a ausência de esclarecimento dos fatos e o suposto prevaricação por parte do Delegado responsável pela investigação,[97] somados a um contexto de impunidade em relação aos crimes cometidos contra a população rural, são elementos suficientes para concluir que se configura o terceiro elemento do desaparecimento forçado no presente caso.

92. Em virtude das considerações anteriores, a Corte considera que está suficientemente comprovado que Almir Muniz da Silva foi desaparecido forçadamente em

---

[90] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, supra,* pars. 128 a 135 e 173, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra*, par. 177.

[91] *Cf.* Câmara dos Deputados do Brasil. Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito do Extermínio no Nordeste. Brasília, novembro de 2005, págs. 542 a 544. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/52-legislatura/cpiexterminio/reatoriofinal/relatoriofinal.pdf.

[92] *Cf. Caso González Medina e familiares Vs. República Dominicana. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de fevereiro de 2012. Série C Nº 240, pars. 169 e 170, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 113.

[93] *Cf.* Perícia de Fabrício Teló de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 5767).

[94] *Cf.* Perícia de Alessandra Gasparotto de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 5746).

[95] *Cf.* Perícia de Fabrício Teló de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 5767).

[96] *Cf.* Perícia de Fabrício Teló de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 5767).

[97] A CPI recomendou a investigação da possível conduta criminosa por prevaricação do Delegado Manuel Magalhães na condução da investigação sobre o desaparecimento de Almir Muniz da Silva (fato 68).

29 de junho de 2002, sem que seu paradeiro seja conhecido até a presente data, com base: i) no contexto da atuação violenta de milícias privadas e grupos de extermínio no campo brasileiro na época dos fatos; ii) na atuação específica desses grupos na região onde Almir Muniz da Silva vivia e atuava como líder da associação de trabalhadores rurais; iii) nas ameaças prévias que o senhor Muniz da Silva e seus familiares receberam, supostamente de um policial civil, que também atuava como administrador de uma fazenda, em um contexto de conflitos decorrentes de reivindicações agrárias; iv) na conclusão da Comissão Parlamentaria de Inquérito do Extermínio no Nordeste, segundo a qual o agente de polícia que teria proferido as ameaças contra o senhor Muniz da Silva poderia estar vinculado a milícias privadas e à participação em homicídios relacionados a conflitos agrários; v) na falta de esclarecimento dos fatos por parte do Estado; vi) nas alegações de prevaricação na investigação por parte do Delegado de Polícia responsável; e vii) no contexto de impunidade dos fatos de violência no campo.

93. Por outro lado, considerando o caráter continuado do desaparecimento forçado, tudo o que foi exposto acima também constitui uma violação do disposto no artigo I.a) da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, segundo a qual "[os Estados Partes … comprometem-se a: não praticar, nem permitir, nem tolerar o desaparecimento forçado de pessoas …]", a partir de 2 de março de 2014.

B.3. Violações ao direito a defender direitos humanos

94. A Corte observa que a Comissão alegou a violação do direito à liberdade de associação, contido no artigo 16 da Convenção Americana. Seguindo sua jurisprudência recente e em virtude do princípio *iura novit curia*, o Tribunal considera pertinente analisar essas alegadas violações à luz do direito autônomo de defender os direitos humanos. Esse direito pode, de fato, ser violado além da violação específica de determinados direitos — como os relativos à vida, à integridade pessoal, à liberdade de expressão, à liberdade de reunião, à liberdade de associação, à circulação e à residência, às garantias judiciais e à proteção judicial — sem que necessariamente todos eles sejam declarados violados em um caso concreto.[98]

95. Assim, o conteúdo desse direito incorpora a possibilidade efetiva de exercer livremente, sem limitações e sem riscos de qualquer tipo, diversas atividades e funções voltadas ao estímulo, à vigilância, à promoção, à divulgação, ao ensino, à defesa, à reivindicação ou à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais universalmente reconhecidas. Em consequência, a imposição de limitações ou obstáculos ilegítimos para o desenvolvimento dessas atividades, de forma livre e segura, por parte das pessoas defensoras, justamente em razão de sua condição e das funções que desempenham, pode acarretar a violação desse direito. Cabe acrescentar que a qualidade de pessoa defensora, como a Corte já salientou, está determinada pela própria natureza das atividades exercidas, independentemente de serem realizadas de forma ocasional ou permanente, no âmbito público ou privado, de forma coletiva ou individual, no âmbito local, nacional ou internacional, ou se estão restritas a direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais ou ambientais, ou ainda se abrangem o conjunto desses direitos.[99]

---

98 *Cf. Caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 18 de outubro de 2023. Série C Nº 506, par. 977.

99 *Cf. Caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colômbia, supra,* par. 978.

96. Adicionalmente, o respeito e a garantia do direito de defender os direitos humanos impõem ao Estado diversas obrigações, que se traduzem em "um dever especial de proteção"[100] em relação às defensoras e aos defensores. Essas obrigações incluem: (i) o dever de reconhecer, promover e garantir os direitos das pessoas defensoras, afirmando a relevância de seu papel em uma sociedade democrática e procurando fornecer os meios necessários para que exerçam adequadamente a sua função. Isso implica a necessidade de abster-se de impor obstáculos que dificultem o efetivo exercício de suas atividades, estigmatizá-las ou questionar a legitimidade de sua atuação, hostilizá-las ou, de qualquer forma, propiciar, tolerar ou consentir com sua estigmatização, perseguição ou hostilização; (ii) o dever de garantir um ambiente seguro e propício para que as pessoas defensoras possam atuar livremente, sem ameaças, restrições ou riscos para sua vida, integridade ou para o trabalho que desenvolvem. Isso impõe uma obrigação reforçada de prevenir ataques, agressões ou intimidações contra elas, de mitigar os riscos existentes e de adotar e fornecer medidas de proteção idôneas e eficazes diante de tais situações; (iii) o dever de investigar e, quando for o caso, sancionar os ataques, ameaças ou intimidações que as pessoas defensoras possam sofrer no exercício de suas funções, bem como reparar os danos que possam ter sido causados. Isso se traduz em um dever reforçado de diligência na investigação e esclarecimento dos fatos que lhes impactam.[101]

97. Em última análise, esse dever especial de proteção exige das autoridades estatais, além da obrigação de se abster de impor limites ou restrições ilegítimas à atuação das pessoas defensoras, a obrigação reforçada de formular e implementar instrumentos de política pública adequados e de adotar as disposições de direito interno e as práticas pertinentes para assegurar o exercício livre e seguro das atividades dos defensores dos direitos humanos.[102]

98. Neste caso, a Corte constatou que o desaparecimento ocorreu em um contexto de violência contra os defensores dos direitos dos trabalhadores rurais e de ameaças concretas contra a vítima. Apesar disso, o Estado não adotou medidas para garantir as condições de segurança necessárias para que o senhor Muniz da Silva pudesse exercer livremente suas funções como defensor dos direitos humanos e como membro da Associação dos Trabalhadores Rurais da Terra Comunitária de Mendonça. Ademais, o Estado falhou em sua obrigação de investigar esses fatos quando ocorridos (par. 147 *supra* e par. 109 *infra*). Tudo isso constituiu-se no descumprimento das obrigações decorrentes do dever de proteção especial em relação a um defensor dos direitos humanos. Consequentemente, a Corte Interamericana declara a violação autônoma do direito de defender os direitos humanos, fundamentada, para o caso concreto, na violação dos artigos 4.1, 5.1, 8.1, 16.1 e 25.1 da Convenção, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Almir Muniz da Silva, que possui a qualidade de defensor dos direitos dos trabalhadores rurais (par. 75 *supra*).

B.4. Conclusões sobre as violações alegadas

99. Diante do exposto, a Corte considera o Estado do Brasil responsável pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, contidos nos artigos 3, 4.1, 5.1 e 7.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, bem como pela violação da obrigação de

---

100 *Cf. Caso Nogueira de Carvalho e outro Vs. Brasil,* par. 77, *e Caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colômbia, supra*, par. 979.

101 *Cf. Caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colômbia, supra*, par. 979.

102 *Cf. Caso Membros da Corporação Coletivo de Advogados "José Alvear Restrepo" Vs. Colômbia, supra*, par. 980.

não praticar, permitir nem tolerar o desaparecimento forçado de pessoas, prevista no artigo I.a) da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, em detrimento de Almir Muniz da Silva. Ademais, o Estado é responsável pela violação do direito de defender os direitos humanos, protegido pelos artigos 4.1, 5.1, 8.1, 16.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Almir Muniz da Silva.

IX-2
DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS, À VERDADE E À PROTEÇÃO JUDICIAL EM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR OS DIREITOS E À OBRIGAÇÃO DE ADOTAR DISPOSIÇÕES DE DIREITO INTERNO[103]

A. Alegações das partes e da Comissão

100. A ***Comissão*** considerou que diversos elementos confirmam a falta de diligência na investigação realizada pelo Estado sobre o ocorrido com o senhor Muniz da Silva. Destacou que a investigação foi iniciada somente após o traslado de sua família para a capital da Paraíba, em decorrência da inação da delegacia de Itabaiana. Da mesma forma, aludiu à falta de inspeção do local onde foi encontrado o trator que o senhor Muniz da Silva conduzia no momento de seu desaparecimento, bem como ao fato de que a inspeção desse trator ocorreu quase três meses após o desaparecimento. Observou, ainda, que em nenhuma das linhas de investigação foi seriamente indagado o nexo entre o desaparecimento e o trabalho de defesa que o senhor Muniz da Silva exercia como dirigente dos trabalhadores rurais. Segundo a Comissão, tampouco foi considerado o contexto de violência da região, o qual já era conhecido pela CPI, no que diz respeito à existência de grupos de extermínio e ao risco a que ele e os demais membros da associação de trabalhadores estavam submetidos. Além disso, enfatizou as deficiências na alocação de recursos para a investigação, a qual foi constantemente paralisada pela falta de recursos técnicos e materiais. Em conclusão, a Comissão sustentou que a investigação sobre o desaparecimento de Muniz da Silva não foi diligente e se prolongou por um período irracionalmente longo, resultando em uma situação de impunidade que se agrava pela ausência de tipificação do delito de desaparecimento forçado, em descumprimento da obrigação de prevenção por parte do Estado.

101. Os ***representantes*** destacaram que foram realizadas apenas três diligências ao longo de toda a investigação: a primeira correspondeu à missão de busca do trator na Fazenda Tanques, em 8 de julho de 2002, que não foi bem-sucedida; a segunda, à busca de informações realizada em 2 de novembro de 2002, que resultou em um relatório de um parágrafo indicando que não havia indícios do paradeiro do senhor Muniz da Silva; e, quanto à terceira, indicaram que a "ordem de missão" de 13 de maio de 2003, por meio da qual se determinou reconstruir o percurso feito pelo trator do senhor Muniz da Silva e colher depoimentos, nunca foi implementada. Em relação ao laudo pericial do trator encontrado, realizado em 8 de julho de 2002, os representantes afirmaram que a única informação concreta foi a existência de marcas de pneus na entrada que conduzia até o local dos fatos e que, quanto ao trator, apenas se constatou que ele estava coberto de barro, impossibilitando a obtenção de impressões digitais. Também sustentaram que a única diligência adicional foi a coleta de 21 depoimentos ao longo de sete anos de investigação, sem que o funcionário da Fazenda Tanques tenha sido ouvido. Afirmaram que, após os escassos esforços para dar continuidade à investigação, as autoridades concluíram que não existiam provas suficientes para localizar o paradeiro da vítima.

[103] Artigos 8 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento, bem como aos artigos I.D e III da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas.

Assim, os representantes asseguraram que não houve um processo de investigação adequado e eficaz.

102. Além disso, os representantes enfatizaram que as autoridades estaduais não cumpriram os Princípios Orientadores para a Busca de Pessoas Desaparecidas, elaborados pelo Comitê contra Desaparecimentos Forçados. Lembraram que as autoridades afirmaram estar impedidas de realizar buscas imediatamente após tomar conhecimento do desaparecimento do senhor Muniz da Silva e ressaltaram que não foram realizadas atividades de busca além das duas diligências de investigação previamente mencionadas. Dessa forma, solicitaram que seja declarada a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos artigos 8.1 e 25.1, em relação aos artigos 1 e 2 da Convenção, bem como pela ausência da tipificação do desaparecimento forçado na legislação interna e pela falta de uma política pública para a busca de pessoas desaparecidas que inclua protocolos públicos e transparentes. Por outro lado, sustentaram que, tendo-se passado mais de 20 anos desde o desaparecimento da vítima sem qualquer notícia de seu paradeiro, também houve violação do direito à verdade, contido nos artigos 8, 25.1 e 13, em relação ao artigo 1.1 da Convenção, em detrimento dos familiares de Almir Muniz da Silva.

103. Em suas alegações finais, os representantes destacaram que, embora o Estado tenha reconhecido a violação dos artigos 8.1 e 25.1, não detalhou se esse reconhecimento abrange a violação desses mesmos artigos em relação ao artigo 2 da Convenção Americana. Afirmaram que, para fins de investigação de desaparecimentos forçados, o Registro Nacional de Pessoas Desaparecidas é insuficiente e que, conforme indicado pelo perito convocado pelo Estado, não há uma implementação adequada dos protocolos de busca e investigação de pessoas desaparecidas.

104. O ***Estado*** reconheceu sua responsabilidade pela violação dos direitos contidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção ao considerar que houve ineficiência no tratamento deste caso, prejudicando o acesso à justiça plena em relação ao desaparecimento do senhor Almir Muniz da Silva.

B. Considerações da Corte

105. Estado reconheceu, de forma geral, sua responsabilidade internacional pela violação do prazo razoável, bem como pela falta de acesso pleno à justiça dos familiares do senhor Muniz da Silva. Entretanto, não se pronunciou sobre as diligências imediatas de investigação e busca, o direito à verdade e a tipificação do crime de desaparecimento forçado. Em vista do exposto, a seguir a Corte se pronunciará sobre as alegadas violações relacionadas a essas temáticas.

B.1. Ausência de trabalhos imediatos de investigação e busca

106. Diante da particular gravidade do desaparecimento forçado de pessoas e da natureza dos direitos violados, tanto a proibição de sua prática quanto o dever correspondente de investigar e sancionar os responsáveis adquiriram o caráter de *ius cogens*.[104]

107. De acordo com a jurisprudência deste Tribunal, diante da denúncia do desaparecimento de uma pessoa, independentemente de ter sido cometido por particulares ou por agentes estatais, a resposta estatal imediata e diligente depende, em

[104] *Cf. Caso Goiburú e outros Vs. Paraguai, supra,* pars. 84 e 131; e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C Nº 536, par. 101.

grande medida, da proteção da vida e da integridade da pessoa denunciada como desaparecida. Por isso, quando existirem motivos razoáveis para suspeitar que uma pessoa foi submetida a desaparecimento, é imprescindível a atuação pronta e imediata das autoridades policiais, do Ministério Público e do Judiciário, ordenando medidas oportunas e necessárias para determinar o paradeiro da vítima ou o local onde ela possa estar privada de liberdade.[105]

108. Conforme os fatos comprovados no presente caso, após tomar conhecimento do desaparecimento do senhor Muniz da Silva, seus familiares dirigiram-se à delegacia de polícia de Itabaiana para denunciar os fatos e solicitar a busca do familiar. No entanto, a denúncia foi recebida formalmente apenas três dias após o ocorrido, isto é, em 1º de julho de 2002, na Delegacia de Polícia de João Pessoa. A partir dessa data, foram realizadas algumas diligências de investigação, principalmente a coleta de depoimentos. Não consta que tenham sido efetuadas ações de busca pelo paradeiro do senhor Muniz da Silva. Assim, a ausência de diligências imediatas e efetivas evidencia-se com: i) a não recepção da denúncia na delegacia de polícia do local dos fatos; ii) o fato de as autoridades não terem ido inspecionar o último local onde a suposta vítima foi vista, embora essa informação estivesse disponível desde as primeiras denúncias; iii) a única pessoa apontada como suspeita desde o início foi interrogada mais de um mês após o ocorrido, mesmo estando plenamente identificada e sendo conhecido o seu local de residência; iv) a localização do trator ocorreu em decorrência de uma denúncia, devido às ínfimas diligências de inspeção realizadas pelas autoridades estaduais; e v) uma vez localizado, o trator não foi inspecionado em profundidade, pois depoimentos posteriores relataram a existência de marcas de bala que não constaram no laudo pericial do veículo.

109. Essas falhas revestem-se de especial gravidade, considerando que, conforme mencionado anteriormente, os fatos ocorreram em um contexto de violência contra os trabalhadores rurais e os defensores de seus direitos, bem como de ameaças concretas contra a vítima, as quais já eram de conhecimento das autoridades estaduais. Diante do exposto, a Corte conclui que, uma vez noticiado o desaparecimento, as autoridades estaduais não cumpriram sua obrigação de empreender ações imediatas e diligentes para investigar os fatos e determinar o paradeiro da vítima.

B.2. Direito à verdade

110. Em atenção às alegações dos representantes quanto à violação do direito à verdade, a Corte recorda que o direito de conhecer o paradeiro das vítimas desaparecidas constitui um componente essencial do direito à verdade[106] e ressaltou a relevância desse direito, na medida em que sua efetivação não é apenas de interesse dos familiares da pessoa desaparecida forçadamente, mas também da sociedade como um todo, pois, assim, se facilita a prevenção desse tipo de violação no futuro.[107] Embora o direito de conhecer a verdade esteja fundamentalmente enquadrado no direito de acesso à justiça, sua natureza é ampla e, portanto, sua violação pode violar diversos direitos contidos na Convenção Americana, tais como os direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, reconhecidos nos artigos 8 e 25 do tratado, bem como o direito de acesso à informação,

---

105 *Cf. Caso Anzualdo Castro Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de setembro de 2009. Série C Nº 202, par. 65, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 133.

106 *Cf. Caso Goiburú e outros Vs. Paraguai*, *supra*, par. 164, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 145.

107 *Cf. Caso Ticona Estrada e outros Vs. Bolívia*, *supra*, par. 80, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 145.

tutelado pelo artigo 13.1.[108]

111. Em relação a este último aspecto, a Corte afirmou que, ao estipular expressamente o direito a buscar e receber informações, o artigo 13 da Convenção protege o direito de qualquer pessoa de solicitar acesso às informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas sob o regime de restrições da Convenção.[109] Consequentemente, esse artigo garante o direito das pessoas de receber tais informações e a obrigação positiva do Estado de fornecê-las, de forma que a pessoa possa acessar e conhecer essas informações ou receber uma resposta fundamentada quando, por algum motivo permitido pela Convenção, o Estado possa limitar o acesso em um caso concreto.[110] A norma também protege as duas dimensões, individual e social, do direito à liberdade de pensamento e de expressão, que devem ser garantidas pelo Estado de forma simultânea.[111] Em contextos de desaparecimento forçado, o direito ao acesso à informação requer a participação ativa de todas as autoridades envolvidas. Não basta alegar a inexistência de informações para garantir o direito ao acesso à informação; é necessário esgotar os esforços para estabelecer o paradeiro da vítima.[112]

112. No presente caso, o Tribunal observa que, transcorridos mais de 22 anos desde o desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, o ocorrido permanece em absoluta impunidade e o destino da vítima continua desconhecido. Isso ocorre apesar das diligências de busca realizadas, das exigências de justiça por parte de seus familiares e das recomendações da CPI do Extermínio no Nordeste no que se refere à investigação dos fatos. A Corte entende que os familiares da vítima não podem ver satisfeito o direito à verdade enquanto perdure essa situação, razão pela qual o Estado é responsável pela violação do direito à verdade em detrimento dos familiares do senhor Muniz da Silva.

B.3. Falta de tipificação do delito de desaparecimento forçado

113. O artigo 2 da Convenção obriga os Estados a adequar seu direito interno à mesma, para garantir os direitos nela consagrados. Esse dever implica o desenvolvimento ou a supressão, conforme o caso, de disposições normativas e de práticas, de forma a assegurar a efetiva garantia dos direitos.[113] A esse respeito, a Corte observa que, embora o Estado possua projetos de lei para tipificar o desaparecimento forçado em tramitação no Congresso Nacional, nenhum desses projetos foi aprovado.

---

108 *Cf. Caso Integrantes e Militantes da Unión Patriótica Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de julho de 2022. Série C Nº 455, par. 479, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 145.

109 *Cf. Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C Nº 151, par. 77, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 146.

110 *Cf. Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile, supra*, par. 77 e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 146.

111 *Cf. Caso "A Última Tentação de Cristo" (Olmedo Bustos e outros) Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de fevereiro de 2001. Série C Nº 73, par. 67, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 146.

112 *Cf. Caso Flores Bedregal e outras Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 17 de outubro de 2022. Série C Nº 467, par. 136, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 146.

113 A Corte afirmou, com efeito, que a adequação exigida pelo artigo 2 da Convenção implica a adoção de medidas em duas vertentes, a saber: i) a supressão de normas e práticas de qualquer natureza que impliquem a violação das garantias previstas na Convenção ou que desconsiderem os direitos ali reconhecidos ou obstaculizem seu exercício; e ii) a adoção de normas e o desenvolvimento de práticas que conduzam à efetiva observância dessas garantias. *Cf. Caso Castillo Petruzzi e outros Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de maio de 1999. Série C Nº 52, par. 207; e *Caso Reyes Mantilla e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 28 de agosto de 2024. Série C Nº 533, par. 152.

114. Diante do exposto, o Tribunal constata que, até o momento, o Estado não cumpriu seu dever de adotar disposições de direito interno, nem de adotar as medidas legislativas necessárias para tipificar como crime o desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com o artigo 2 da CADH e os artigos I.D e III da CIDFP. Nesse sentido, a Corte recorda que isso não constitui apenas uma obrigação à luz da Convenção Americana e da CIDFP, mas também um elemento relevante para a adequada determinação das linhas de investigação e para as possibilidades de êxito da investigação nestes casos.[114]

B.4. Conclusão

115. Em virtude do exposto, o Estado é responsável pela falta de adoção de medidas imediatas para a investigação e a busca do senhor Almir Muniz da Silva, em violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Vicente Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Severina Luiz da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva, Valdir Luiz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Miriam Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva. Adicionalmente, em virtude da ausência de tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas, o Estado violou seus deveres previstos no artigo 2 da Convenção Americana e nos artigos I.D e III da CIDFP, em detrimento das mesmas pessoas.

116. A Corte também conclui que o Estado é responsável pela violação do direito à verdade, em detrimento de Vicente Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Severina Luiz da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva, Valdir Luiz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Miriam Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva, em violação dos artigos 8.1, 13 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.

IX-3
DIREITOS À INTEGRIDADE PESSOAL, À PROTEÇÃO DA FAMÍLIA E OS DIREITOS DA CRIANÇA[115]

A. Alegações das partes e da Comissão

117. A ***Comissão*** afirmou que o desaparecimento de um ente querido, em um contexto de violações aos direitos humanos graves e sistemáticas, a negação de justiça e a impunidade gerada pela longa duração do processo, constituem uma violação ao direito à integridade psicológica e moral previsto no artigo 5.1 da Convenção Americana, em detrimento dos familiares de Almir Muniz da Silva. Ressaltou que, ao longo dos anos, os familiares sofreram com a negação de justiça, seguida de impunidade, a qual considerou especialmente grave, tratando-se de um desaparecimento forçado, sem que, até o momento, se conheça o paradeiro de seu familiar.

118. Em suas alegações finais, a Comissão ressaltou que, segundo os depoimentos colhidos na audiência, após o desaparecimento de Muniz da Silva a família se desestruturou, uma vez que seus três filhos dependiam do pai. Essa situação, somada à incerteza quanto ao destino ou paradeiro da vítima, bem como à ausência de verdade e de justiça mais de 21 anos após a ocorrência dos fatos, ocasionou sofrimento e angústia em detrimento dos familiares. Por fim, tendo em vista as informações apresentadas na audiência, a Comissão solicitou que o Tribunal também declare o Estado responsável pela violação dos direitos da criança.

---

114 *Cf. Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 143.

115 Artigos 5.1, 17 e 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.

119. Os ***representantes*** argumentaram que, desde o início, os familiares participaram ativamente da investigação sobre o desaparecimento de Almir Muniz da Silva, por meio das primeiras ações de busca, da obtenção de informações sobre provas, testemunhas e documentos para impulsionar a investigação dos fatos. Ademais, ressaltaram que a negativa das autoridades policiais em dar continuidade ao processo de investigação resultou na falta de esclarecimento dos fatos, causando um sentimento de angústia, insegurança, frustração e impotência entre os familiares, que inclui não apenas o núcleo direto (mães, pais, filhos, filhas, esposos, esposas, companheiros), mas também seus irmãos, irmãs, seu primo e seu cunhado, que participaram da busca da suposta vítima. Além disso, afirmaram que o desaparecimento de Almir Muniz da Silva não só causou danos à integridade pessoal de sua família, mas também ao seu direito à proteção familiar e, no caso das supostas vítimas crianças, aos direitos da criança. Sustentaram que as múltiplas consequências negativas para a vida dos familiares se intensificaram devido à omissão do Estado e à negação do direito de acesso à justiça, à memória e à verdade. Por conseguinte, solicitaram que seja declarada a responsabilidade do Estado pela violação dos artigos 5.1, 5.2, 17 e 19, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana. Em suas alegações finais, os representantes acrescentaram que o reconhecimento da violação do artigo 5.1 da Convenção por parte do Estado em relação aos membros da família não está adequadamente delimitado, pois deve abranger não apenas os danos à integridade psíquica e moral das famílias, mas também aqueles que dizem respeito aos direitos à proteção familiar e da criança.

120. O ***Estado*** indicou que a violação à integridade pessoal alegada pelas supostas vítimas tem como fundamento a falta de investigação dos fatos. A esse respeito, afirmou que, havendo reconhecido parcialmente a responsabilidade internacional pelos artigos 8 e 25, e considerando a correlação entre esses direitos, torna-se desnecessária a realização de uma análise autônoma do artigo 5. Por conseguinte, solicitou que sejam rejeitados os argumentos relativos à violação do artigo 5 da Convenção. Em suas alegações finais, o Estado reiterou seu reconhecimento da violação do direito à integridade pessoal dos familiares do senhor Muniz da Silva como consequência da insuficiência das investigações. Contudo, em relação ao direito à proteção da família (artigo 17 da Convenção Americana), embora tenha reconhecido o grave impacto que as deficiências na investigação tiveram no bem-estar e no projeto de vida dos familiares, afirmou que, no caso em análise, não se tratou de uma ingerência arbitrária das autoridades estatais que resultasse na separação ou divisão familiar.

B. Considerações da Corte

121. Em casos que envolvem o desaparecimento forçado de pessoas, este Tribunal considerou de forma reiterada que é possível entender que a violação do direito à integridade psíquica e moral dos familiares da vítima é uma consequência direta desse fenômeno, o qual lhes causa um severo sofrimento pelo próprio fato. Esse sofrimento se agrava, entre outros fatores, com a constante recusa das autoridades estatais em fornecer informações sobre o paradeiro da vítima ou em realizar uma investigação eficaz para esclarecer o ocorrido. Tais impactos fazem presumir um dano à integridade psíquica e moral dos familiares. Em casos anteriores, a Corte estabeleceu que essa presunção se configura *iuris tantum* em relação a mães e pais, filhas e filhos, cônjuges, companheiros e companheiras permanentes, irmãos e irmãs, sempre que corresponda às circunstâncias particulares do caso.[116]

[116] *Cf. Caso Blake Vs. Guatemala. Mérito.* Sentença de 24 de janeiro de 1998. Série C Nº 36, par. 114, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra,* par. 206.

122. Além disso, considerando o solicitado pelos representantes, a Corte considera procedente analisar os fatos à luz do direito à proteção da família e dos direitos da criança. A esse respeito, a Corte recorda que o artigo 17 da Convenção Americana reconhece que a família é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado.[117] O Tribunal estabeleceu que o Estado está obrigado a favorecer o desenvolvimento e o fortalecimento do núcleo familiar[118] e que a separação de meninos e meninas de sua família constitui, sob certas condições, uma violação do direito à família. Assim, a criança tem direito de viver com sua família, que deve atender às suas necessidades materiais, afetivas e psicológicas.[119]

123. Por sua vez, o artigo 19 da Convenção Americana impõe aos Estados a obrigação de adotar as "medidas de proteção" que sua condição de criança requer. A Corte sublinhou que as crianças são titulares dos direitos humanos que correspondem a todos os seres humanos e gozam, também, de direitos especiais decorrentes de sua condição, aos quais correspondem deveres específicos da família, da sociedade e do Estado.[120] Dessa forma, o Tribunal reitera a existência de um *corpus iuris* de direito internacional de proteção dos direitos de crianças e adolescentes muito abrangente, que serve como importante fonte de direito para estabelecer "o conteúdo e os alcances" das obrigações que os Estados assumiram conforme o artigo 19 da Convenção.[121] Nesse sentido, quando se trata da proteção dos direitos de crianças e da adoção de medidas para alcançar essa proteção, o Tribunal estabelece quatro princípios orientadores da Convenção sobre os Direitos da Criança, que devem inspirar de forma transversal e devem ser aplicados em qualquer sistema de proteção integral: a) o princípio da não discriminação; b) o princípio do melhor interesse da criança; c) o princípio do respeito ao direito à vida, à sobrevivência e ao desenvolvimento; e d) o princípio do respeito à opinião da criança em qualquer procedimento que tenha relação a ela, de modo a garantir sua participação.[122]

124. No presente caso, o desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva prolongou-se por 22 anos, durante os quais seus familiares foram mantidos na incerteza e na dor de não conhecer o paradeiro da vítima (pars. 110, 111 e 112 *supra*). Dessa forma, aplica-se, neste caso, a presunção *iuris tantum* em relação aos familiares próximos mencionados no parágrafo anterior, a saber: Severina Luiz da Silva (esposa), Vicente Muniz da Silva (pai), Maria de Lourdes Ferreira da Silva (mãe), Miriam Muniz da Silva (filha), Adjalmir Alberto Muniz da Silva (filho), Aldemir Muniz da Silva (filho) e Noberto Muniz da Silva (irmão).

---

117 *Cf. Condição jurídica e direitos humanos da criança. Parecer Consultivo OC-17/02 de 28 de agosto de 2002.* Série A Nº 17, par. 66, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra,* par. 174.

118 *Cf. Condição jurídica e direitos humanos da criança, supra,* par. 66, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra,* par. 174.

119 *Cf. Condição jurídica e direitos humanos da criança, supra,* par. 66, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra,* par. 174.

120 *Cf. Condição jurídica e direitos humanos da criança, supra,* par. 54*, e Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 175.

121 *Cf. Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Mérito.* Sentença de 19 de novembro de 1999. Série C Nº 63*,* pars. 192 a 194, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 175.

122 *Cf. Enfoques diferenciados a respeito de determinados grupos de pessoas privadas de liberdade ((Interpretação e alcance dos artigos 1.1, 4.1, 5, 11.2, 12, 13, 17.1, 19, 24 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e de outros instrumentos que dizem respeito à proteção dos direitos humanos).* Parecer Consultivo OC-29/22 de 30 de maio de 2022. Série A Nº 29, par. 172, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 175.

125. Adicionalmente, as declarações dos familiares prestadas ao Tribunal evidenciam que essas pessoas sofreram incerteza, sofrimento e angústia, em detrimento de sua integridade pessoal, em razão do desaparecimento forçado de seu ente querido e da posterior atuação deficiente das autoridades estatais.

126. A esse respeito, Noberto Muniz da Silva, irmão de Almir Muniz da Silva, durante a audiência pública do presente caso, relatou os impactos que o desaparecimento de seu irmão teve em sua vida e na de sua família. Assim, afirmou:

> Eu posso afirmar que ele era um pai de família muito presente, para os seus filhos, meu pai e minha mãe até o dia de hoje, eu acho que ela está me assistindo, 85 anos e esse pesadelo, ela vai completar 22 anos; eu jamais pensei que eu teria que sair de tão longe para vir dar essas declarações; minha mãe ficou chorando a falta de Almir e agora a minha ausência até aqui, mas se Deus quiser, eu vou conseguir voltar. […] Quando a gente olha para família deles, os filhos, em sua esposa, a gente vê eles um pó assim muito semblante triste, e eu me emociono porque, se ele fosse uma mala pessoa, se ele tivesse dado motivos para uma crueldade desse tamanho como aconteceu com ele, até o dia de hoje essa dor, essa ferida não sara. Quando se toca esse ponto a família chora; a minha mãe de meu filho eu sonhei que chegava em casa[123]

127. Miriam Muniz da Silva, filha de Almir, relatou a dor causada pela falta de esclarecimento do que ocorreu com seu pai:

> Lembro que ficava pensando 'Será que meu pai vai chegar, todo despedaçado, todo machucado, mas vai sair de algum cativeiro e vai chegar?' […] Até hoje pensamos, mas sabemos que só temos a fé de um dia vê-lo […] Porque sabemos que, depois de 20 anos, é complicado, não é? […] E quando encontraram o trator, que tinha marcas de tiros, não se sabe se ele foi morto na mesma hora, se foi torturado.[124]

128. Da mesma forma, Vicente, pai de Almir, declarou que "o sentimento mais forte que já tive no mundo foi perder meu filho, uma situação em que nem sequer tivemos o consolo de sepultá-lo".[125]

129. Adicionalmente, os familiares fizeram referência aos impactos econômicos que esses fatos tiveram na vida familiar. Nesse sentido, Aldelmir Muniz da Silva, filho de Almir, declarou que "ficamos sem teto, naquele momento precisávamos de ajuda, porque era meu pai quem levava o pão para casa, [...] minha mãe foi quem assumiu as rédeas, e nós a ajudávamos, e assim foi".[126] Noberto Muniz da Silva, por sua vez, afirmou em seu depoimento que o senhor Muniz da Silva era responsável por sustentar sua família, que ficou desestruturada com seu desaparecimento.[127]

130. No que se refere a Reginaldo Moreira da Silva, primo do senhor Muniz da Silva, os depoimentos indicam que ele participou ativamente da busca por seu primo. O senhor Reginaldo esteve com Almir Muniz antes de seu desaparecimento e auxiliou na busca na noite do dia em que os fatos ocorreram.[128] Além disso, Reginaldo Moreira foi até Caricé,

---

123 Declaração de Noberto Muniz da Silva durante a audiência pública do presente caso.

124 Declaração em vídeo de Miriam Muniz da Silva (Material audiovisual no expediente de provas, Anexo 18).

125 Declaração em vídeo de Vicente Muniz da Silva (Material audiovisual no expediente de provas, Anexo 23).

126 Declaração em vídeo de Aldelmir Muniz da Silva (Material audiovisual no expediente de provas, Anexo 17).

127 *Cf.* Declaração de Noberto Muniz da Silva durante a audiência pública do presente caso.

128 *Cf.* Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 37); Declaração de Valdir Luis da Silva prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de

Pernambuco, para realizar investigações sobre a localização do trator. A esse respeito, Reginaldo declarou:

> Senti muito a sua partida, a sua perda... Passei vários dias atrás de notícias; quando descobriam que havia um corpo em algum lugar, eu ia ver se era ele. Cansei de fazer isso. Apareceu em São José, fui investigar; apareceu em Itambé, fui ver se era ele. Sempre corria para averiguar se era ele; qualquer notícia nos mobilizava para ver de quem se tratava.[129]

131. O mesmo pode ser afirmado em relação a Valdir Luiz da Silva, cunhado de Almir Muniz da Silva. Como consta nos depoimentos prestados durante a investigação policial, o senhor Valdir da Silva, juntamente com Noberto Muniz da Silva, iniciou a busca por Almir na noite de seu desaparecimento.[130] Ademais, foi Valdir da Silva quem se dirigiu à polícia para notificar o ocorrido. Posteriormente, ele também foi um dos responsáveis pela busca nos vilarejos próximos à fazenda, onde Almir Muniz foi visto pela última vez conduzindo o trator.[131]

132. Ademais, a Corte constata que Aldelmir Muniz da Silva, que era uma criança na época do desaparecimento de seu pai, sofreu uma especial aflição como consequência desses fatos. Conforme relatado por seu tio, sua família foi desestruturada e ele cresceu com a dúvida sobre o paradeiro de seu pai.[132] Por sua vez, Miriam Muniz da Silva, filha da vítima, referiu-se aos impactos em sua vida familiar. Ela havia dado à luz pouco tempo antes do desaparecimento de seu pai e, por isso, não pôde estar com o restante da família nas diligências e buscas por ele. Miriam expressou em sua declaração a tristeza de ver interrompido o sonho de seu pai de conviver com sua neta.[133]

133. Somado a isso, o Tribunal recorda que a jurisprudência interamericana tem abordado o "dano ao projeto de vida" como um dos elementos a serem considerados na análise das reparações devidas em casos de violações de direitos humanos em determinadas circunstâncias.[134] Ademais, o Tribunal declarou a violação ao "projeto de

---

provas, folha 39); Declaração de Norberto Muniz da Silva prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 41 e 42); Declaração de Damião Benedito Conceição prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 5 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 43); Declaração de Vicente Muniz da Silva prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 55 e 56), e Declaração de Severina Luiz da Silva prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 46 a 48).

129 Declaração em vídeo de Reginaldo Moreira da Silva (material audiovisual no expediente de provas, Anexo 21).

130 *Cf.* Declaração de Adjalmir Alberto Muniz da Silva prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 37); Declaração de Valdir Luis da Silva prestada perante a Delegacia de Polícia de Pedras de Fogo, Paraíba em 4 de julho de 2002 (expediente de provas, folha 39), e Declaração de Vicente Muniz da Silva prestada perante a Superintendência Regional da Polícia Civil da Paraíba em 1 de julho de 2002 (expediente de provas, folhas 55 e 56).

131 Declaração em vídeo de Valdir Luiz da Silva (material audiovisual no expediente de provas, Anexo 22).

132 *Cf.* Declaração de Noberto Muniz da Silva durante a audiência pública do presente caso.

133 Declaração em vídeo de Miriam Muniz da Silva (material audiovisual no expediente de provas, Anexo 18).

134 *Cf. Caso Cantoral Benavides Vs. Peru. Reparações e Custas.* Sentença de 3 de dezembro de 2001. Série C Nº 88, par. 60; *Caso Gutiérrez Soler Vs. Colômbia.* Sentença de 12 de setembro de 2005. Série C Nº 132, par. 89; *Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 24 de novembro de 2009. Série C Nº 211, pars. 226, 284 e 293; *Caso Mejía Idrovo Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 5 de julho de 2011. Série C Nº 228, par. 134; *Caso Furlan e familiares Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C Nº 246, pars. 285, 287 e 320; *Caso Massacres de Río Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº 250*, par. 272; *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 24

vida" como parte dos mandatos que a Convenção Americana impõe aos Estados, conforme decidido nas sentenças dos casos *Baptiste e outros Vs. Haiti*[135] e *Viteri Ungaretti e outros Vs. Equador*.[136]

134. Em consonância com a jurisprudência sobre o assunto, o Tribunal considera que o projeto de vida inclui a realização integral de cada pessoa e se expressa, conforme o caso, em suas expectativas e opções de desenvolvimento pessoal, familiar e profissional, considerando suas circunstâncias, suas potencialidades, suas aspirações, suas aptidões e sua vocação. Tudo isso permite à pessoa estabelecer, de forma razoável, determinadas perspectivas ou opções para o futuro e tentar alcançá-las, configurando, assim, fatores que, conforme o caso, dão sentido à própria existência, à vida de cada ser humano.[137]

135. O projeto de vida se fundamenta nos direitos que a Convenção Americana reconhece e garante, em particular no direito à vida, em sua conotação de direito a uma vida digna, e no direito à liberdade, a partir de sua perspectiva de direito à

---

de outubro de 2012. Série C Nº 251, par. 242; *Caso Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 25 de outubro de 2012. Série C Nº 252, par. 305; *Caso Artavia Murillo e outros (Fecundação in Vitro) Vs. Costa Rica. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 28 de novembro de 2012. Série C Nº 257, par. 363; *Caso Mendoza e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações.* Sentença de 14 de maio de 2013. Série C Nº 26, pars. 314 a 316; *Caso Suárez Peralta Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 21 de maio de 2013. Série C Nº 261, par. 193; *Caso Osorio Rivera e familiares Vs. Peru*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2013. Série C Nº 274, par. 231; *Caso Irmãos Landaeta Mejías e outros Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de agosto de 2014. Série C Nº 281, par. 286; *Caso Rochac Hernández e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C Nº 285, par. 183; *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas ao Município de Rabinal Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C Nº 328, par. 269; *Caso V.R.P., V.P.C. e outros Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 350, par. 427; *Caso Alvarado Espinoza e outros Vs. México. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 28 de novembro de 2018. Série C Nº 370, pars. 314 e 315; *Caso Mulheres Vítimas de Tortura Sexual em Atenco Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 28 de novembro de 2018. Série C Nº 371, par. 351; *Caso Rosadio Villavicencio Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 14 de outubro de 2019. Série C Nº 388, par. 249; *Caso Família Julien Grisonas Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 23 de setembro de 2021. Série C Nº 437, pars. 308 e 310; *Caso Manuela e outros Vs. El Salvador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 2 de novembro de 2021. Série C Nº 441, par. 279; *Caso Casierra Quiñonez e outros Vs. Equador. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 11 de maio de 2022. Série C Nº 450, par. 241; *Caso Baptiste e outros Vs. Haiti. Mérito e Reparações.* Sentença de 1 de setembro de 2023. Série C Nº 503, par. 123; *Caso Viteri Ungaretti e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C Nº 510, pars. 233 e 234; *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C Nº 511, pars. 374 a 376; *Caso Gutiérrez Navas e outros Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 29 de novembro de 2023. Série C Nº 514, par. 202, e *Caso Arboleda Gómez Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de junho de 2024. Série C Nº 525, par. 106.

135 *Cf. Caso Baptiste e outros Vs. Haiti, supra*, pars. 68, 69 e ponto resolutivo 3. Em suas considerações, a Corte indicou: "68. […] Neste caso, a Corte constatou que a falta de segurança e as ameaças obrigaram a família Baptiste a mudar de domicílio em várias ocasiões, aos adultos a trocar de emprego e às crianças a mudar de centros educativos e seus ambientes afetivos. Dessa forma, a Corte considera que também se produziu um dano ao projeto de vida do senhor Baptiste, de sua esposa e de seus filhos".

136 *Cf. Caso Viteri Ungaretti e outros Vs. Equador, supra*, pars. 182, 183 e ponto resolutivo 5. A esse respeito, o Tribunal afirmou: "182. […] Neste caso, a Corte estabeleceu que o Estado violou a estabilidade laboral do senhor Viteri e da senhora Alarcón e faltou ao seu dever de oferecer segurança e proteção às vítimas, o que gerou a decisão da família Viteri de abandonar o Equador, pedir asilo no Reino Unido e estabelecer sua residência nesse país. De forma que, em consideração do exposto e em razão das violações estabelecidas nesta Sentença, a Corte conclui que também ocorreu um dano ao projeto de vida do senhor Viteri, de sua esposa, de sua filha, de seu filho e de sua sogra".

137 Ver os votos do Juiz Antônio A. Cançado Trindade nas Sentenças dos casos *Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº 124, e *Gutiérrez Soler Vs. Colômbia, supra*.

autodeterminação nos diversos aspectos da vida.

136. De fato, como a Corte afirmou na Sentença do caso *Loayza Tamayo Vs. Peru*, citado acima, "as opções" de vida "são a expressão e garantia da liberdade", de modo que o "cancelamento ou enfraquecimento" daquelas opções, que constituem o conteúdo essencial do projeto de vida, "implicam a redução objetiva da liberdade".[138] Cabe aqui recordar que a jurisprudência interamericana favorece uma interpretação ampla do valor da liberdade, reconhecido no artigo 7.1 da Convenção Americana, tendo considerado que esse preceito abrange um conceito de liberdade em sentido amplo, entendido como a capacidade de fazer e de não fazer tudo o que está licitamente permitido. Em outras palavras, conforme explicado pelo Tribunal, a liberdade constitui o direito de toda pessoa de organizar sua vida individual e social conforme suas próprias opções e convicções, de acordo com a lei. A liberdade, definida assim, é um direito humano básico, próprio das características da pessoa, que se projeta em todo o conteúdo da Convenção.[139] Nesse contexto de autonomia e livre desenvolvimento da personalidade, a pessoa também é livre para se autodeterminar a fim de estabelecer suas próprias expectativas e opções de vida, podendo fazer tudo aquilo que, de forma razoável e lícita, esteja ao seu alcance para alcançá-las efetivamente.

137. Em função do exposto, o projeto de vida será impactado por atos que violam direitos humanos que, de maneira irreparável ou muito dificilmente reparável, devido à intensidade do dano à autoestima, às capacidades ou oportunidades de desenvolvimento da pessoa, alterem abruptamente as circunstâncias e as condições de sua existência, seja negando-lhe possibilidades de realização pessoal ou atribuindo-lhe responsabilidades não previstas que alterem de forma nociva as expectativas ou opções de vida concebidas à luz de condições e circunstâncias que poderiam ser qualificadas como normais, isto é, não alteradas de maneira arbitrária e intempestiva pela intervenção de terceiros.[140]

138. No caso concreto, o Tribunal considera que o desaparecimento forçado do senhor Muniz da Silva impactou gravemente os projetos de vida de sua esposa e filhos, uma vez que sua ausência provocou uma mudança drástica em suas condições e dinâmicas cotidianas, afetando de maneira irreparável o curso de suas vidas, o que indubitavelmente modificou, de forma adversa, seus planos e projetos para o futuro. Além disso, a Corte recorda, como já apontado em diversos casos,[141] que as vítimas de uma impunidade prolongada sofrem impactos diferentes decorrentes da busca por justiça, não somente de natureza material, mas também outros sofrimentos e danos em seu projeto de vida, bem como possíveis alterações em suas relações sociais e na dinâmica de suas famílias e comunidades. Esses danos, no caso dos familiares de pessoas desaparecidas, intensificam-se pela falta de apoio das autoridades na busca efetiva pelo paradeiro de seus entes queridos.

---

138 *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas, supra*, par. 148.

139 *Cf. Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2007. Série C Nº 170, par. 52, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 183.

140 *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas, supra*, pars. 147 a 149, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 184.

141 *Cf. Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, supra*, par. 226; *Caso Massacres de Río Negro Vs. Guatemala, supra*, par. 272; *Caso Nadege Dorzema e outros Vs. República Dominicana, supra*, par. 242; *Caso Massacres de El Mozote e lugares vizinhos Vs. El Salvador, supra*, par. 305; *Caso Rochac Hernández e outros Vs. El Salvador, supra*, par. 183; *Caso Membros da Aldeia Chichupac e comunidades vizinhas ao Município de Rabinal Vs. Guatemala, supra*, par. 269, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 186.

139. Em consideração de todo o exposto, a Corte conclui que o desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, bem como a falta de investigação, a impunidade e a ausência de esclarecimento dos fatos até o presente momento, tiveram impacto na integridade pessoal de seus familiares e em seu direito à proteção da família. Portanto, a Corte conclui que o Estado é responsável pela violação dos artigos 5.1 e 17 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, bem como pela alteração do projeto de vida, em detrimento de Severina Luiz da Silva, Miriam Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva. O Estado também é responsável pela violação dos artigos 5.1 e 17 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1, em detrimento de Vicente Muniz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva e Valdir Luiz da Silva. Adicionalmente, a Corte conclui que o Estado também é responsável pela violação do artigo 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em decorrência dos danos especiais sofridos por Aldelmir Muniz da Silva, em sua condição de criança no momento dos fatos.

X
REPARAÇÕES

140. De acordo com o disposto no artigo 63.1 da Convenção Americana, a Corte indicou que toda violação de uma obrigação internacional que tenha provocado dano compreende o dever de repará-lo adequadamente. Essa disposição reflete uma norma consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre a responsabilidade de um Estado.[142]

141. A reparação do dano causado pela violação de uma obrigação internacional exige, sempre que possível, a plena restituição (*restitutio in integrum*), que consiste no restabelecimento da situação anterior. Caso isso não seja possível, como ocorre na maioria dos casos de violações de direitos humanos, o Tribunal determinará medidas para garantir os direitos violados e reparar as consequências das infrações cometidas.[143] Portanto, a Corte considerou a necessidade de conceder diversas medidas de reparação para compensar os danos de maneira integral, de forma que, além das compensações pecuniárias, as medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição têm especial relevância em razão dos danos ocasionados.[144]

142. A Corte estabeleceu que as reparações devem ter um nexo causal com os fatos do caso, com as violações declaradas, os danos provados, e com as medidas solicitadas para reparar os respectivos danos. Portanto, a Corte deverá observar essa simultaneidade para pronunciar-se devidamente e conforme o direito.[145]

143. Ao tomar em consideração as violações à Convenção Americana declaradas no capítulo anterior, à luz dos critérios fixados na jurisprudência do Tribunal em relação à natureza e ao

---

142 *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparações e Custas*. Sentença de 21 de julho de 1989. Série C Nº 7, par. 25, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 16 de outubro de 2024. Série C Nº 543, par. 137.

143 *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparações e Custas*, *supra*, pars. 25 e 26, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 138.

144 *Cf. Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, supra*, par. 226, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 138.

145 *Cf. Caso Ticona Estrada Vs. Bolívia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº 191, par. 110, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 139.

alcance da obrigação de reparar,[146] bem como o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional realizado pelo Estado, a Corte analisará as pretensões apresentadas pela Comissão e pelos representantes, bem como os argumentos do Estado a esse respeito, com o objetivo de dispor, a seguir, as medidas destinadas a reparar tais violações.

A. Parte lesada

144. Este Tribunal considera parte lesada, nos termos do artigo 63.1 da Convenção, as pessoas que foram declaradas vítimas de violação de algum direito reconhecido na mesma. Portanto, esta Corte considera como "parte lesada" a Almir Muniz da Silva, e os seguintes familiares: Severina Luiz da Silva (esposa), Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Aldemir Muniz da Silva e Miriam Muniz da Silva (filhos), Vicente Muniz da Silva (pai), Maria de Lourdes Ferreira da Silva (mãe), Noberto Muniz da Silva (irmão), Reginaldo Moreira da Silva (primo) e Valdir Luiz da Silva (cunhado). As pessoas mencionadas anteriormente, em sua qualidade de vítimas das violações declaradas no capítulo IX, serão consideradas beneficiárias das reparações ordenadas a seguir.

B. Obrigação de investigar

145. A ***Comissão*** solicitou ordenar ao Estado que desenvolva e conclua as investigações sobre o desaparecimento de Almir Muniz da Silva com a devida diligência, eficácia e dentro de um prazo razoável, com o objetivo de esclarecer os fatos de forma completa. Para tanto, indicou que o Estado deverá identificar todas as possíveis responsabilidades materiais e intelectuais nos diversos níveis de decisão e execução do delito e impor as sanções correspondentes.

146. Os ***representantes*** solicitaram que seja realizada uma investigação séria, rápida e imparcial com o objetivo de identificar e sancionar os responsáveis pelo desaparecimento de Almir Muniz da Silva e que sejam identificados e punidos os responsáveis pela investigação, que contribuíram para que a mesma resultasse infrutífera. Solicitaram que o resultado da nova investigação tenha ampla divulgação local e nacional.

147. O ***Estado*** reconheceu a ineficácia dos meios utilizados na investigação sobre o desaparecimento do senhor Muniz da Silva. No entanto, afirmou que não é possível reabrir o processo de investigação criminal e o julgamento dos responsáveis, pois os crimes imputáveis prescreveram. A esse respeito, observou que a prescrição é uma instituição jurídica contida na legislação penal brasileira, e que esta não tem como objetivo produzir impunidade em relação a fatos delituosos, mas foi concebida para evitar a perpetuação do litígio e garantir as limitações inerentes a todo Estado de Direito. Nesse sentido, indicou que seria improcedente ordenar qualquer medida que implicasse sua inobservância, como ordenar a reabertura da investigação de um fato que prescreveu conforme as leis internas, pois isso faz parte da margem de apreciação nacional e é considerado relevante para a pacificação das relações jurídicas e sociais. Em função do anterior, solicitou que não seja concedida a medida de reparação requerida. Em suas alegações finais, o Estado acrescentou que uma ordem para conduzir uma investigação diligente e eficaz em um prazo razoável seria inadequada e, além disso, teria alta probabilidade de não produzir nenhum efeito útil, dado o prazo de prescrição previsto no direito interno. Contudo, afirmou que os efeitos negativos da impunidade sobre a família do senhor Muniz da Silva poderiam ser considerados na fixação da indenização.

---

[146] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparações e Custas*, *supra*, pars. 25 a 27, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 140.

148. No presente caso, a ***Corte*** estabeleceu a responsabilidade internacional do Estado pelo desaparecimento forçado de um defensor dos direitos humanos que zelava pelos direitos das trabalhadoras e dos trabalhadores rurais, em um contexto de impunidade estrutural relacionado a atos de violência no campo, sobre o qual esta Corte já se pronunciou no caso *Sales Pimenta Vs. Brasil*.[147] Além disso, o Estado reconheceu sua responsabilidade internacional pela ineficiência com que os operadores judiciais conduziram o caso, prejudicando o acesso pleno à justiça dos familiares. A Corte ressalta que essa negligência levou a que o transcorrer do tempo se transformasse em um aliado da impunidade, uma vez que permitiu que operasse a prescrição (pars. 106 a 109 *supra*). O Tribunal recorda que os Estados têm o dever de diligência reforçada diante de ataques cometidos contra pessoas defensoras dos direitos humanos, em razão do papel essencial que estas exercem para a democracia.

149. Tendo em vista o exposto e a jurisprudência constante deste Tribunal, a Corte determina que o Estado deve conduzir, com a devida diligência e em um prazo razoável, a investigação sobre o desaparecimento do senhor Muniz da Silva para identificar, processar e, se for o caso, punir os responsáveis. Em particular, por tratar-se de uma grave violação aos direitos humanos, considerando a natureza dos fatos e o caráter continuado ou permanente do desaparecimento forçado, o Estado não poderá aplicar anistias, bem como nenhuma outra disposição análoga, prescrição, irretroatividade da lei penal, coisa julgada, *ne bis in idem* ou qualquer outra excludente similar de responsabilidade para se eximir dessa obrigação.[148]

150. A devida diligência na investigação implica que todas as autoridades estatais estão obrigadas a colaborar na coleta de provas, devendo fornecer ao órgão judicial interveniente, ao Ministério Público ou à autoridade competente que atue no caso, todas as informações necessárias e abster-se de praticar atos que impliquem a obstrução do processo investigativo.[149] De acordo com sua jurisprudência, a Corte reitera que o Estado deve assegurar a participação das vítimas ou de seus familiares na investigação e no julgamento dos responsáveis. Essa participação deverá ter como finalidade o acesso à justiça e o conhecimento da verdade sobre o ocorrido.[150] Além disso, o Estado deverá zelar para que, na tramitação dos processos penais em curso, seja considerada a condição de defensor dos direitos humanos do senhor Muniz da Silva, de acordo com os padrões desenvolvidos na matéria. O Brasil deverá assegurar que os diversos órgãos do sistema de justiça envolvidos no caso disponham dos recursos humanos e materiais necessários para desempenhar suas funções de forma adequada, independente e imparcial.

C. Determinação do paradeiro

151. Os ***representantes*** solicitaram que seja ordenado ao Estado a realização de uma busca efetiva e exaustiva pela vítima e, eventualmente, por seus restos mortais, como forma de garantir o direito dos familiares de conhecer o paradeiro ou destino final da vítima e assegurar o seu direito à verdade.

---

147 *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra*, par. 143 a 145.

148 *Cf. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C Nº 219, par. 256, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra*, par. 234.

149 *Cf. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 25 de novembro de 2003. Série C Nº 101, par. 277, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra*, par. 232.

150 *Cf. Caso do Caracazo Vs. Venezuela. Reparações e Custas*. Sentença de 29 de agosto de 2002. Série C Nº 95, par. 118, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra*, par. 232.

152. O ***Estado*** e a ***Comissão*** não se pronunciaram expressamente sobre esse pedido de reparação.

153. A ***Corte*** observa que, no presente caso, ainda se desconhece o paradeiro do senhor Muniz da Silva e que, até o momento, o Estado não adotou todas as medidas destinadas a determinar o seu destino. O Tribunal ressalta que o senhor Muniz da Silva foi desaparecido forçadamente há aproximadamente 22 anos, de modo que há uma expectativa legítima por parte de seus familiares de que o seu destino seja identificado, gerando o dever correlativo para o Estado de satisfazê-la. Por sua vez, isso permite aos familiares amenizar a angústia e o sofrimento causados por essa incerteza.[151]

154. Em consequência, a Corte ordena ao Estado que continue as ações de busca do senhor Muniz da Silva de forma imediata. Estas devem ser realizadas de maneira rigorosa, por meio das vias judiciais e/ou administrativas que forem pertinentes, empregando todos os esforços para determinar, com a maior brevidade possível, o seu paradeiro ou a identificação de seus restos mortais. Para isso, o Estado deverá dispor dos recursos humanos, técnicos e científicos adequados e idôneos, e implementar as ações de articulação institucional que forem necessárias ou convenientes. Para as referidas diligências, deverá ser estabelecida comunicação com os familiares e acordado um quadro de ação coordenada, para buscar sua participação, conhecimento e presença, conforme as diretrizes e protocolos na matéria. Caso se constate que a vítima faleceu, os restos mortais devem ser entregues aos seus familiares, mediante comprovação fidedigna de identidade, com a maior brevidade possível e sem custo algum para eles. Ademais, o Estado deverá arcar com as despesas fúnebres, se for o caso, em comum acordo com seus familiares.[152]

155. Por outro lado, este Tribunal observa que, com base na "Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados[153] e em outros instrumentos internacionais relevantes",[154] o Comitê contra o Desaparecimento Forçado da Organização das Nações Unidas adotou os "Princípios Orientadores para a Busca de Pessoas Desaparecidas".[155] A Corte considera relevante que os mesmos sejam considerados no cumprimento da medida de reparação ordenada. Em particular, a Corte destaca os seguintes:

a) A busca por uma pessoa desaparecida deve continuar até que se determine com certeza o seu destino ou paradeiro, o que implica que essa pessoa "esteja

---

151 *Cf. Caso Neira Alegría e outros Vs. Peru. Reparações e Custas.* Sentença de 19 de setembro de 1996. Série C Nº 29, par. 69, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra*, par. 237.

152 *Cf. Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de novembro de 2008. Série C Nº 190*, par. 103; *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia"), supra*, par. 262, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra,* par. 238.

153 Ratificada pelo Brasil em 29 de novembro de 2010. Em vigor para o Estado a partir do trigésimo dia subsequente ao depósito do instrumento de ratificação, de acordo com o artigo 39.2 do tratado.

154 O documento esclarece que os Princípios "[t]ambém levam em conta a experiência de outros órgãos internacionais e de vários países ao redor do mundo". Comitê da ONU contra os Desaparecimentos Forçados, Princípios Orientadores para a Busca de Pessoas Desaparecidas do Comitê da ONU contra os Desaparecimentos Forçados, Introdução, UN Doc. CED/C/7, 16 de abril de 2019, par. 1. *Cf. Caso Movilla Galarcio Vs. Colômbia, supra*, par. 207, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra,* par. 214.

155 Aprovados pelo Comitê contra os Desaparecimentos Forçados em seu 16º período de sessões (8 a 18 de abril de 2019), UN Doc. CED/C/7. *Cf. Caso Movilla Galarcio Vs. Colômbia, supra*, par. 207, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra,* par. 239.

novamente sob a proteção da lei" ou, ao constatar-se que está falecida, "tenha sido plenamente identificada".[156]

b) Os familiares da vítima, que também são vítimas, e as pessoas que os representem ou assistam, têm o direito de participar da busca, o que implica, entre outros aspectos, o acesso à informação, sem prejuízo das medidas necessárias para preservar a integridade e a efetividade da investigação penal ou da própria busca.

c) A busca deve ser executada por meio de uma "estratégia integral", de modo que leve em consideração todas as hipóteses razoáveis sobre o desaparecimento, sem descartar nenhuma, salvo quando esta se revelar insustentável, de acordo com critérios objetivos e verificáveis. Essa estratégia deve "considerar a análise de contexto".

d) "[T]odas as atividades e diligências devem ser realizadas de forma integrada, por meio de todos os meios e procedimentos necessários e adequados para encontrar, liberar ou exumar a pessoa desaparecida ou estabelecer sua identidade". É imprescindível que a estratégia integral de busca inclua um plano de busca que contenha um cronograma e que deva ser avaliado periodicamente.

e) A busca "deve estar centralizada em um órgão competente, ou ser coordenada por este, que garanta uma efetiva coordenação com todas as demais entidades cuja cooperação seja necessária para que a busca seja efetiva, exaustiva e expedita".

f) "A busca pela pessoa desaparecida e a investigação penal dos responsáveis pelo desaparecimento devem se reforçar mutuamente". "Quando a busca é realizada por autoridades não judiciais, independentes daquelas que integram o sistema de justiça, devem ser estabelecidos mecanismos e procedimentos de articulação, coordenação e troca de informações".

g) "A busca deve ser desenvolvida em condições seguras". "No desenvolvimento da busca, a proteção das vítimas deve ser garantida pelas autoridades competentes, em todos os momentos, independentemente do grau de participação que decidam ter na busca. As pessoas que "ofereçam testemunhos, declarações ou apoio devem gozar de medidas de proteção específicas, que

---

[156] No entanto, o documento esclarece (em seu Princípio 7.4) que "[s]e a pessoa desaparecida não for encontrada e houver provas fidedignas, além de uma dúvida razoável, de seu destino ou paradeiro, a busca poderá ser suspensa quando não houver possibilidade material de recuperar a pessoa, uma vez esgotada a análise de todas as informações disponíveis e a investigação de todas as hipóteses possíveis. Essa decisão deverá ser tomada de forma transparente e contar com o consentimento prévio e informado dos familiares ou das pessoas próximas à pessoa desaparecida." No mesmo sentido, o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários afirmou que, embora o direito dos familiares de uma pessoa desaparecida de conhecer a verdade sobre o seu destino e paradeiro não admita "nenhum tipo de limitação ou suspensão", "não existe uma obrigação absoluta de se obter um resultado", uma vez que: "[e]m determinados casos, o esclarecimento é difícil ou impossível, por exemplo, quando, por diversas razões, não é possível encontrar um cadáver. […] Contudo, o Estado tem a obrigação de investigar até que possa determinar, por presunção, o destino ou o paradeiro da pessoa." ONU. Conselho de Direitos Humanos. Grupo de Trabalho sobre os Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, Relatório do Grupo de Trabalho sobre os Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, UN Doc. A/HRC/16/48, 26 de janeiro de 2001, par. 39 (Comentários Gerais: Comentário Geral sobre o direito à verdade em relação aos desaparecimentos forçados, Nº 4). *Cf. Caso Movilla Galarcio Vs. Colômbia, supra*, par. 207, e *Caso González Méndez e outros Vs. México, supra,* par. 239.

atendam às necessidades particulares de cada caso" e "levar em conta as características específicas e individuais das pessoas a proteger".

156. Para cumprir o exposto no prazo de seis meses a partir da notificação desta Sentença, o Estado deverá elaborar um plano específico de busca do senhor Almir Muniz da Silva. Esse plano deverá seguir as diretrizes apontadas nos parágrafos anteriores. O Brasil deverá garantir a participação dos familiares do senhor Muniz da Silva declarados vítimas nesta Sentença, e/ou de seus representantes, na elaboração do referido plano. O Estado não poderá utilizar o prazo estabelecido, nem eventuais atrasos na adoção do plano ordenado, para suspender as ações de busca. O Estado deverá informar esta Corte de forma imediata assim que concluir a elaboração do plano de busca, devendo remeter ao Tribunal uma cópia do documento que o formalize. O exposto deverá ocorrer independentemente do prazo de um ano para apresentar o primeiro relatório, conforme disposto no ponto resolutivo 19 desta Sentença.

D. Medidas de reabilitação

157. A ***Comissão*** solicitou à Corte que ordene ao Estado fornecer medidas de atendimento de saúde física e mental para a reabilitação dos familiares da vítima, se for de sua vontade e de mútuo acordo.

158. Os ***representantes*** solicitaram que seja ordenado ao Estado oferecer tratamento médico e psicológico à família de Almir Muniz da Silva, por meio de pessoal ou de instituições especializadas no atendimento a vítimas de violações como as ocorridas no presente caso, através de um plano de tratamento individualizado que deve incluir os medicamentos necessários. Além disso, solicitaram que o tratamento médico e psicológico seja oferecido de forma imediata, adequada e eficaz, com o consentimento prévio e informado das vítimas, por um período que garanta sua plena reabilitação.

159. O ***Estado*** indicou que já oferece tratamento médico e psicológico por meio do Sistema Único de Saúde, o qual possui cobertura em todo o território do Brasil. Da mesma forma, afirmou que as medidas de reabilitação solicitadas são inadequadas, pois as supostas vítimas já possuem o direito de acesso à saúde em âmbito interno, de forma gratuita, de acordo com suas necessidades e disponível próximo de suas residências. Também afirmou que as medidas solicitadas carecem de motivação, uma vez que as supostas vítimas não recorreram para buscar o tratamento que agora solicitam e que não há provas que comprovem despesas médicas, cirurgias, exames que tenham relação de causalidade com as violações alegadas. Ademais, ressaltou que as medidas de reabilitação são medidas temporárias que, se procedentes, devem ser concedidas por um prazo determinado, o qual deverá ser definido pela equipe designada para oferecer tal serviço. Por tais razões, solicitou que a Corte se abstenha de ordenar medidas de reabilitação no presente caso.

160. O ***Tribunal*** declarou a violação da integridade pessoal dos familiares de Almir Muniz da Silva (par. 139 *supra*). Portanto, considera necessário dispor que o Estado ofereça tratamento médico, psicológico e/ou psiquiátrico a Severina Luiz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Aldemir Muniz da Silva, Miriam Muniz da Silva, Vicente Muniz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva e Valdir Luiz da Silva.

161. O tratamento deverá ser prestado de forma gratuita, prioritária, adequada e efetiva por meio de instituições estatais de saúde especializadas. Em particular, o tratamento psicológico ou psiquiátrico deve ser oferecido por pessoal e instituições estatais

especializadas no atendimento a vítimas de fatos como os ocorridos no presente caso. Ao prover o tratamento, deverão ser consideradas as circunstâncias e necessidades particulares de cada vítima, de modo que lhes sejam oferecidos tratamentos familiares e individuais, conforme acordado com cada uma delas, após avaliação individual.[157] O tratamento deverá ser fornecido, na medida do possível, nos centros mais próximos de suas residências pelo tempo necessário e incluir o fornecimento dos medicamentos que eventualmente se fizerem necessários.[158] Na ausência de centros de atendimento próximos, deverão ser cobertos os custos relativos ao transporte e à alimentação.[159]

162. As vítimas dispõem de um prazo de 18 meses, contado a partir da notificação da presente Sentença, para confirmar ao Estado sua intenção de receber atendimento médico, psicológico e/ou psiquiátrico. Por sua vez, o Estado terá um prazo máximo de três meses, contado a partir do recebimento dessa solicitação, para iniciar de forma efetiva o atendimento solicitado. Em qualquer caso, sem prejuízo dos prazos estabelecidos, o Estado deverá cumprir a medida ordenada com a máxima celeridade possível. Se as pessoas beneficiárias não comunicarem sua intenção de receber atendimento médico, psicológico e/ou psiquiátrico dentro do prazo estabelecido, o Estado estará eximido de prestá-lo.

E. Medidas de satisfação

163. A ***Comissão*** recomendou que se repare integralmente as supostas vítimas do presente caso, incluindo a adoção de medidas de satisfação.

164. Os ***representantes*** solicitaram que se ordene ao Estado a publicação integral da sentença em seu site oficial, nos âmbitos federal e do estado da Paraíba, durante o período de um ano, bem como a publicação do resumo oficial da sentença no Diário Oficial da União e do estado da Paraíba, em um jornal de ampla circulação nacional e em um jornal de ampla circulação no estado da Paraíba. Além disso, solicitaram que se celebre, em acordo com os representantes, a produção de um material para rádio e televisão sobre o ocorrido. Afirmaram que todas essas publicações devem ser veiculadas e estar disponíveis nos respectivos meios de comunicação eletrônicos dos Governos Federal e do estado da Paraíba. Também solicitaram que se realize um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional pelas violações ocorridas, mediante acordo prévio com as vítimas, garantindo a participação dos representantes nas negociações e na cerimônia. Ademais, solicitaram que se ordene a provisão de assistência financeira à Associação de Trabalhadores Rurais do Assentamento Almir Muniz e que se consulte a associação sobre a forma adequada de utilização dos recursos.

165. O ***Estado*** não se pronunciou sobre as medidas de satisfação solicitadas. Durante a audiência pública do caso e em suas alegações finais escritas, expressou suas desculpas aos familiares do senhor Muniz da Silva.

166. A ***Corte*** toma nota e avalia positivamente a expropriação da Fazenda Tanques por parte do Estado e a criação do Projeto de Assentamento Almir Muniz da Silva, que, além de oferecer assentamento a muitas outras famílias, proporcionou um local para viver aos

---

157 *Cf. Caso 19 Comerciantes Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 5 de julho de 2004. Série C Nº 109, par. 278; *Caso Rosendo Cantú e outra Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2010. Série C Nº 216, par. 253, e *Caso Reyes Mantilla e outros Vs. Equador, supra*, par. 345.

158 *Cf. Caso Kawas Fernández Vs. Honduras, supra*, par. 209, e *Caso Reyes Mantilla e outros Vs. Equador, supra*, par. 345.

159 *Cf. Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 272, e *Caso Reyes Mantilla e outros Vs. Equador, supra*, par. 345.

familiares diretos e indiretos do senhor Almir Muniz. O Estado afirmou que essa medida foi realizada em cumprimento aos seus deveres constitucionais, mas ressaltou que isso também constitui uma forma de reparação pelos danos sofridos e solicitou que essas medidas sejam consideradas na avaliação das medidas solicitadas pela Comissão e pelos representantes. A esse respeito, o Tribunal recorda que as medidas de reparação que devem ser ordenadas na presente Sentença são aquelas destinadas a compensar o dano causado pelas violações das obrigações internacionais do Estado declaradas na Sentença (pars. 99, 115, 116 e 139 *supra*). Nesse contexto, a Corte observa que o referido assentamento de alguns dos familiares do senhor Muniz da Silva no Projeto de Assentamento não pode ser considerado uma forma de reparação, pois, como afirmou o próprio Estado, foi concedido em cumprimento das obrigações constitucionais do Estado "a fim de atender aos princípios de justiça social, função social da propriedade, desenvolvimento rural sustentável e aumento da produção".

E.1. Publicação da Sentença

167. Tal como foi feito em outros casos,[160] a Corte determina que o Estado publique, no prazo de seis meses, contado a partir da notificação desta Sentença, em um tamanho de letra legível e adequado: a) o resumo oficial da Sentença elaborado pela Corte, por uma única vez, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado da Paraíba; b) a presente Sentença em sua integralidade, disponível por um período de um ano, nas páginas web do Governo Federal, do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, de forma acessível ao público; c) dar difusão à Sentença nas contas oficiais de redes sociais do Governo Federal, do Governo e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Além disso, o Estado deverá elaborar um vídeo institucional de um minuto para ser divulgado nas redes sociais do Governo Federal, do Governo e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, relatando os pontos resolutivos desta Sentença. As publicações nas redes sociais deverão indicar que a Corte Interamericana proferiu Sentença no presente caso, declarando a responsabilidade internacional do Estado, bem como conter o link que permita o acesso direto ao texto completo da Sentença. Essas publicações deverão ser realizadas pelo menos cinco vezes por cada instituição, em horário comercial, e permanecer publicadas em seus perfis nas redes sociais. O Estado deverá informar de forma imediata a esta Corte assim que proceder à realização de cada uma das publicações aqui ordenadas, independentemente do prazo de um ano para apresentar seu primeiro relatório, conforme indicado no ponto resolutivo 19 desta Sentença.

E.2. Ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de desculpas públicas

168. Esta Corte valoriza as desculpas expressadas pelo Estado durante a audiência pública do presente caso. No entanto, observa que tais ações não contemplam a totalidade das violações declaradas nesta Sentença. Portanto, com o objetivo de reparar o dano causado às vítimas e evitar que fatos como os deste caso se repitam, a Corte ordena ao Estado realizar um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de desculpas públicas em relação a todas as violações declaradas no presente caso, no prazo de um ano a partir da notificação da presente Sentença. Nesse ato, deverá ser feita referência aos fatos e às violações estabelecidas nesta Sentença. O Estado deverá assegurar a participação das vítimas, caso assim o desejem, e convidar para o evento seus representantes nas instâncias nacionais e internacionais. O Estado e

[160] *Cf. Caso Cantoral Benavides Vs. Peru. Reparações e Custas, supra*, par. 79*; Caso Cuéllar Sandoval e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 18 de março de 2024. Série C Nº 521, par. 139; e *Caso Gadea Mantilla e outros Vs. Equador, supra*, par. 152.

as vítimas e/ou seus representantes deverão acordar a modalidade de cumprimento do ato público, bem como as particularidades que se fizerem necessárias, tais como o local e a data para sua realização. Além disso, o Estado deve divulgar o ato por meio dos meios de comunicação da maneira mais ampla possível, incluindo a divulgação por rádio, televisão e redes sociais do Governo Federal e do Governo da Paraíba. As autoridades que deverão estar presentes ou participar desse ato devem ser altos funcionários em âmbito federal e estadual.

F. Garantias de não repetição

169. A ***Comissão*** solicitou que a Corte ordene ao Estado: i) tipificar o crime de desaparecimento forçado no ordenamento jurídico interno em conformidade com os instrumentos internacionais na matéria; ii) fortalecer o Programa Nacional de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos, concentrando-se na prevenção de atos de violência contra as pessoas defensoras dos direitos dos trabalhadores rurais no Brasil; e iii) realizar um diagnóstico independente, sério e efetivo da situação dos defensores dos direitos humanos no contexto dos conflitos no campo, com a finalidade de adotar medidas estruturais capazes de identificar, erradicar e prevenir os riscos enfrentados pelos defensores, considerando tanto as causas estruturais da violência no campo quanto a desigualdade na distribuição de terras.

170. Os ***representantes*** solicitaram que seja ordenado ao Estado adotar medidas legislativas e administrativas para tipificar o crime de desaparecimento forçado à luz dos padrões internacionais na matéria. A esse respeito, alegaram que, desde o proferimento da sentença no *Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil,* na qual a Corte ordenou a tipificação do crime de desaparecimento forçado, ainda não foi aprovada a lei que cumpra essa medida. Da mesma forma, solicitaram a criação e implementação de uma Política Nacional de Investigação sobre Desaparecimento Forçado, com força de lei, que inclua, no mínimo, protocolos de busca, de investigação e de processamento penal, e que garanta que o órgão responsável pela investigação não seja a mesma força de segurança dos agentes estatais suspeitos de terem participado nos fatos. Solicitou-se também que essa política tenha, como parâmetro mínimo, os Princípios Orientadores para a Busca de Pessoas Desaparecidas do Comitê contra Desaparecimentos Forçados das Nações Unidas. Além disso, pediram que seja analisada a implementação das recomendações da Comissão Nacional da Verdade, de 2014, da Comissão Camponesa da Verdade, de 2016, e da Comissão Estadual para a Verdade e a Preservação da Memória do Estado da Paraíba, de 2017, no que tange às violações dos direitos humanos contra trabalhadores rurais, com uma perspectiva de justiça transicional.

171. O ***Estado*** afirmou que o Brasil é signatário da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas e que adotou as obrigações do Comitê Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado. Indicou, além disso, que dispõe de instrumentos internos, como uma lei específica sobre desaparecimento (Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019), que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Registro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Igualmente, afirmou que existem dois projetos de lei para tipificar o desaparecimento forçado e incluí-lo como um crime hediondo (expressão em português).[161] No entanto, ressaltou que há outras figuras

[161] O Projeto de Lei nº 6.240/2013, que tem por objeto adicionar o artigo 149-A ao Código Penal para tipificar o crime de desaparecimento forçado e acrescentar a alínea VIII ao artigo 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para classificar esse crime como hediondo. O Estado indicou que esse projeto de lei está atualmente tramitando na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados, onde recebeu parecer favorável à sua constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa, e que se encontrava pronto

penais que podem abranger condutas relacionadas ao desaparecimento forçado, como sequestro, o cárcere privado[162] e tortura.[163] Por outro lado, enumerou outras disposições existentes em seu marco legal e programas realizados em âmbito estadual e local para atuar em casos de desaparecimento de pessoas, proteger a vida e a integridade de pessoas defensoras dos direitos humanos, reforçar a segurança pública e a investigação de fatos puníveis, bem como para tratar de questões agrárias.[164]

172. Quanto ao fortalecimento do Programa Nacional de Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), o Estado indicou que esse programa atualmente está sendo implementado em todo o território nacional, realizando ações de prevenção e acompanhamento com base nos padrões internacionais de proteção aos defensores dos direitos humanos. Afirmou que o programa presta acompanhamento a partir da apresentação de denúncias sobre a situação de risco de um defensor e inclui uma série de medidas de proteção. Da mesma forma, informou que o programa foi reestruturado em 2016, tanto no aspecto normativo como executivo, com o objetivo de adequá-lo às necessidades de proteção dos defensores, articulando medidas de proteção e mitigação de riscos em favor dos defensores atingidos pelo conflito agrário. O Estado destacou, ainda, o aumento progressivo do orçamento destinado ao funcionamento do programa, motivo pelo qual considerou que as medidas solicitadas já estão sendo desenvolvidas de forma efetiva. Em suas alegações finais, o Estado referiu-se à criação, em 2023, do Grupo Técnico de Trabalho Sales Pimenta, com o objetivo de dialogar com a sociedade civil, movimentos sociais e outros atores envolvidos na operação da Política Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos. Mencionou que estão em curso outras iniciativas para fortalecer o programa, como a capacitação das equipes estaduais, a reestruturação do Conselho Deliberativo com vistas a uma composição paritária entre a sociedade civil e o poder público, as visitas aos estados para reuniões com os atores envolvidos no acompanhamento dos casos e a atuação do Presidente da República ao apresentar ao Congresso Nacional um projeto de lei para reforçar a alocação orçamentária relativa ao PPDDH, garantindo um orçamento de 23 milhões de reais. Quanto à questão agrária, reiterou que a Fazenda Tanques foi expropriada pelo Estado e deu origem ao Projeto de Assentamento Almir Muniz da Silva, que beneficiou inúmeras famílias, inclusive os parentes do senhor Muniz da Silva. Também mencionou os esforços do Estado, no âmbito do Programa Nacional de Reforma Agrária (PNRA), para distribuir melhor a terra, as iniciativas para

para ser incluído na ordem do dia. Também informou que existe o Projeto de Lei nº 236/2012 no Senado, que trata da reforma do Código Penal brasileiro e prevê o tipo penal do crime de desaparecimento forçado em seu artigo 466. Este último projeto de lei foi enviado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, onde aguarda a designação de um relator. Dessa forma, o Brasil argumentou que se pode observar que foram tomadas iniciativas no âmbito legislativo para criminalizar.

162 Artigo 148 do Código Penal, Decreto-Lei No 2.848, de 7 de dezembro de 1940.

163 Artigo 1º da Lei Nº 9.455, de 7 de abril de 1997.

164 O Estado enumerou o seguinte: o Sistema Nacional de Localização e Identificação ("Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos") – SINALID; o Programa para a Proteção dos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas – PPDDH; a Lei nº 8.629/1993, que prevê a regularização das disposições constitucionais sobre propriedade rural e reforma agrária; a Lei nº 4.504/1964, conhecida como Estatuto da Terra, que define as diretrizes da política agrária e de terras; o Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA, por meio do qual são concedidos créditos a pequenos produtores locais; a Câmara de Conciliação Agrária – CCA; a Comissão Nacional para o Enfrentamento da Violência no Campo, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura; a Comissão Estadual para a Prevenção da Violência no Campo e na cidade da Paraíba (COECV/PB); o Ato Presidencial nº 03/2023 do Tribunal de Justiça da Paraíba, que regulamenta a criação da Comissão de Conflitos de Terras naquele estado e sua interlocução com as Comissões Regionais de Conflitos de Terras; o Sistema Nacional de Análise Balística – SINAB; a Rede Integrada de Banco de Perfis Genéticos – RIBPG; o Projeto de Ampliação da Capacidade Investigativa de Homicídios por Unidades Especializadas; o Projeto de Qualificação da Investigação de Mortes Violentas Intencionadas por Unidades Especializadas; o Programa Nacional de Inovação Organizacional em Segurança Pública; a Portaria SENASP/MJSP nº 518, de 07 de julho de 2023, no âmbito das iniciativas do Programa Nacional de Inovação Organizacional em Segurança Pública, entre outros.

prevenir e mediar os conflitos no campo e as políticas para combater a impunidade, incluindo os crimes perpetrados no campo.

173. Em relação ao diagnóstico sobre a situação dos defensores dos direitos humanos, o Estado indicou que já foi realizado um diagnóstico que resultou no fortalecimento e na expansão do referido Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas. Esse diagnóstico mapeou a situação enfrentada por esses defensores e os agentes ameaçadores.

F.1. Tipificação do delito de desaparecimento forçado

174. O Tribunal recorda que, em 2010, no *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil*, ordenou ao Estado adotar as medidas necessárias para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com os padrões interamericanos. Naquela ocasião, o Estado informou que já estavam em tramitação os projetos de lei nº 301/2007 e 4.038/2008 perante o Poder Legislativo. O Tribunal observa que o primeiro desses projetos de lei ainda se encontra em tramitação atualmente e que a esse se somam outros dois projetos de lei que visam o mesmo objetivo. Portanto, decorridos 14 anos desde que o Tribunal proferiu sua sentença no caso "Guerrilha do Araguaia", o Brasil não aprovou nenhuma lei para a tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas.

175. De acordo com o que foi estabelecido em uma Resolução de Cumprimento de Sentença emitida no caso supracitado,[165] a Corte considera pertinente enfatizar a imperiosa necessidade de que o Estado observe os padrões interamericanos relevantes para uma adequada tipificação do crime de desaparecimento forçado de pessoas.[166] Assim, o Estado deve assegurar que a redação de qualquer projeto de lei que tipifique esse crime esteja em conformidade com os padrões convencionais, em correspondência com as obrigações decorrentes do artigo 2 da Convenção Americana.

176. Em conformidade com o exposto, assim como ocorreu no *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil*,[167] a Corte reitera ao Estado a ordem de adequar, em um prazo razoável, seu ordenamento jurídico de modo a incluir a tipificação do crime de desaparecimento forçado, nos termos ordenados na Sentença previamente citada. Nesse sentido, como este Tribunal já indicou anteriormente,[168] o Estado não deve se limitar a promover o projeto de lei

---

165 *Cf. Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, Supervisão de Cumprimento de Sentença.* Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014.

166 De acordo com a jurisprudência reiterada deste Tribunal, são elementos concorrentes e constitutivos do desaparecimento forçado: a) a privação da liberdade; b) a intervenção direta de agentes estatais ou a aquiescência destes; c) e a recusa em reconhecer a detenção e em revelar o destino ou o paradeiro da pessoa interessada. Ademais, este Tribunal afirmou que "[p]ara garantir a plena proteção contra o desaparecimento forçado, conforme os artigos 1 e 2 da Convenção Americana e I b) da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado, o direito penal interno deve assegurar a sanção de todos os 'autores, cúmplices e encobridores do crime de desaparecimento forçado de pessoas', sejam eles agentes do Estado ou 'pessoas ou grupos de pessoas que atuem com a autorização, o apoio ou a aquiescência do Estado', e que a limitação do sujeito ativo a 'funcionários ou servidores públicos' não abrange todas as formas de participação delitiva previstas no artigo II da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, resultando, assim, em uma tipificação incompleta". *Cf. Caso Gómez Palomino Vs. Peru. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C Nº 136, pars. 101 e 102; *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, supra*, par. 104; *Caso Osorio Rivera e Familiares Vs. Peru, supra*, par. 206; *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, Supervisão de Cumprimento de Sentença.* Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 17 de outubro de 2014, par. 81, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra, par. 239*.

167 *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 240.

168 *Cf. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 23 de novembro de 2009. Série C Nº 209, par. 344; *Caso Gomes Lund e outros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil, supra*, par. 287, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 240.

correspondente, mas também deve garantir sua pronta aprovação e entrada em vigor, conforme os procedimentos estabelecidos em seu ordenamento jurídico interno. O Poder Legislativo brasileiro deve – no âmbito de suas competências – assumir o importante papel que lhe compete para que o Estado alcance o cumprimento da garantia de não repetição da adequação normativa ordenada neste caso.[169] Ademais, enquanto não cumprir essa medida, o Estado deve adotar todas as ações necessárias para garantir o efetivo julgamento e, se for o caso, a punição dos atos constitutivos de desaparecimento forçado por meio dos mecanismos existentes no direito interno.

F.2. Protocolo de investigação de desaparecimentos forçados

177. A ***Corte*** observa que o perito Antonio Henrique Graciano Suxberger referiu que, com o intuito de melhorar o enfrentamento ao desaparecimento forçado no Brasil, é necessário um esforço institucional para, entre outros, a adequada implementação de protocolos de investigação. Em particular, ele afirmou que é urgente regulamentar a atividade investigativa do Ministério Público nesses casos.

178. No que diz respeito às atividades de busca de pessoas desaparecidas, a Corte avalia positivamente a adoção da Lei nº 13.812 de 2019,[170] que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Registro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Contudo, não foram fornecidas informações adicionais sobre as medidas que as autoridades estariam obrigadas a tomar ao receber a denúncia de um possível caso de desaparecimento. A esse respeito, o Tribunal recorda que, diante da denúncia do desaparecimento de uma pessoa, independentemente de ter sido cometido por particulares ou por agentes estatais, a proteção da vida e da integridade da pessoa desaparecida depende, em grande parte, de uma resposta estatal imediata e diligente. Por isso, quando houver motivos razoáveis para suspeitar que uma pessoa foi submetida a desaparecimento, é imprescindível a atuação rápida e imediata das autoridades do ministério público e judiciais, com a ordem de medidas oportunas e necessárias para determinar o paradeiro da vítima ou o local onde ela possa estar privada de liberdade.[171]

179. Assim, com o objetivo de melhorar a resposta estatal diante do desaparecimento de pessoas e de mitigar as dificuldades geradas para a investigação devido à inexistência do crime de desaparecimento forçado, a Corte considera necessário exigir do Estado que crie e implemente, em âmbito nacional, no prazo de dois anos a partir da notificação da presente Sentença, um protocolo de busca de pessoas desaparecidas e de investigação do desaparecimento forçado, considerando o caráter pluriofensivo dessa conduta e as obrigações internacionais do Estado na matéria. Esse protocolo deverá observar os Princípios Orientadores para a Busca de Pessoas Desaparecidas do Comitê das Nações Unidas contra o Desaparecimento Forçado e deverá seguir, dentre outros, os seguintes parâmetros: i) implementar buscas de ofício e sem qualquer dilação, como medida para proteger a vida, a liberdade pessoal e a integridade da pessoa desaparecida; ii) estabelecer trabalho coordenado entre os diferentes órgãos de segurança para localizar o paradeiro da pessoa; iii) eliminar qualquer obstáculo de fato ou de direito que comprometa a efetividade da busca ou que impossibilite seu início, como a exigência de investigações ou procedimentos preliminares; iv) alocar os recursos humanos,

---

169 *Cf. Caso Fornerón e filha Vs. Argentina. Supervisão de Cumprimento de Sentença.* Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 18 de outubro de 2023, Considerando 11, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 240.

170 Lei 13.812 de 16 de março de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13812.htm.

171 *Cf. Caso Anzualdo Castro Vs. Peru, supra*, par. 134, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra,* par. 104.

econômicos, logísticos, científicos ou de qualquer natureza necessários para o sucesso da busca; v) priorizar as buscas em áreas onde, de forma razoável, seja mais provável encontrar a pessoa desaparecida, sem descartar arbitrariamente outras possibilidades ou áreas de busca. Além disso, esse protocolo deverá: (i) observar os princípios da devida diligência; (ii) estabelecer critérios claros e uniformes de investigação; (iii) conter parâmetros para todas as etapas da investigação; (iv) regulamentar, de maneira integrada, as atribuições e responsabilidades específicas do Ministério Público, da Polícia, do Poder Judiciário, dos institutos de perícia e dos demais órgãos envolvidos nas investigações dos supostos fatos de desaparecimento forçado.

F.3. Fortalecimento do Programa Nacional de Proteção dos Defensores de Direitos Humanos

180. Esta Corte avalia positivamente as informações prestadas pelo Brasil acerca da criação, implementação e reestruturação do PPDDH, da criação de instituições e mecanismos relativos à proteção dos defensores dos direitos humanos, e da implementação do Sistema Nacional de Localização e Identificação ("Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos") – SINALID. Igualmente, toma conhecimento dos esforços normativos, técnicos e políticos para implementar essas medidas.

181. Contudo, o Tribunal recorda que, no *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil* foram identificadas diversas deficiências na normativa que ampara o PPDDH,[172] tendo sido ordenado que o Estado revisasse e adequasse os mecanismos existentes, inclusive o Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, em âmbito federal e estadual, para que este seja previsto e regulamentado por lei ordinária e leve em conta os riscos inerentes à atividade de defesa dos direitos humanos.[173] Em consequência, este Tribunal considera pertinente reiterar o que foi indicado no *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil* com vistas ao fortalecimento do PPDDH.

182. Adicionalmente, a Corte considera pertinente que, dentro das medidas de aprimoramento do referido programa, sejam incluídas medidas destinadas a:

i. Descentralizar e reforçar, em áreas de alto risco, unidades especializadas nas regiões rurais e na Amazônia, bem como em áreas onde o risco para os defensores seja mais elevado, as quais devem contar com pessoal capacitado e recursos logísticos que possibilitem uma intervenção rápida e adequada diante de ameaças;

ii. Adotar um enfoque diferenciado para defensores em zonas rurais e de conflito agrário e garantir proteção coletiva a comunidades rurais, indígenas e quilombolas, considerando os riscos específicos que essas pessoas enfrentam;

iii. Estabelecer protocolos de resposta imediata para defensores sob ameaça, incluindo a criação de abrigos temporários, o acesso a mecanismos de proteção, como o estatuto de testemunha protegida, e o uso de ferramentas tecnológicas que permitam aos defensores alertar sobre emergências em tempo real;

iv. Fortalecer o orçamento e a provisão dos recursos necessários e suficientes para o funcionamento do programa, considerando a necessidade de oferecer proteção a defensores em territórios isolados; e

---

172 *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra,* par. 176.

173 *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra,* par. 177.

v. Reforçar a coordenação interinstitucional em nível federal e estadual.

F.4. Realização de um diagnóstico independente, sério e efetivo sobre a situação dos defensores de direitos humanos no contexto dos conflitos no campo

183. O ***Tribunal*** recorda que, no *Caso Sales Pimenta*, foi ordenado ao Estado do Brasil criar um grupo de trabalho para identificar as causas da impunidade estrutural relacionada à violência contra as pessoas defensoras dos direitos humanos dos trabalhadores rurais.[174]

184. No presente caso, o Estado informou que, antes da reforma do PPDDH realizada em 2018, foi elaborado um diagnóstico amplo no qual se mapeou a situação das pessoas defensoras dos direitos humanos e as ameaças às quais estavam expostas. Contudo, considerando a situação particular dos defensores de direitos humanos no meio rural e o tempo decorrido desde a realização desse diagnóstico até o presente, o Tribunal considera pertinente que, no âmbito das atividades do grupo de trabalho cuja criação foi ordenada pela Corte no caso *Sales Pimenta*, o Estado também elabore um diagnóstico da situação dos defensores dos direitos humanos no contexto dos conflitos no campo, de modo a identificar os riscos específicos aos quais essas pessoas estão expostas e a adotar medidas específicas e adequadas para sua proteção. O Estado deverá garantir o sigilo da identidade dos e das defensoras. O Estado dispõe de um prazo de dois anos, a partir da notificação da presente Sentença, para implementar essa medida de reparação.

F.6. Outras medidas solicitadas

185. A Corte entende que o proferimento da presente sentença, bem como as demais medidas ordenadas, são suficientes e adequadas para reparar as violações sofridas pelas vítimas. Dessa forma, não considera necessário ordenar medidas adicionais solicitadas pelos representantes.[175]

G. Indenizações compensatórias

186. A ***Comissão*** pediu que seja ordenado ao Estado a reparação integral dos familiares da vítima por meio de medidas de compensação pecuniária que incluam os danos materiais e imateriais causados em decorrência das violações alegadas.

187. Os ***representantes*** solicitaram que seja ordenado, em equidade, o pagamento de uma indenização por dano material, em razão da impossibilidade de apresentar provas por meio de registros contábeis precisos, decorrentes das atividades de busca pela vítima e do impulso à investigação policial. No que diz respeito ao lucro cessante, solicitaram que o Tribunal determine o valor resultante da perda de renda com base no valor do salário-mínimo vigente no Brasil a cada ano, desde o desaparecimento de Almir Muniz da Silva, considerando a expectativa de vida no estado da Paraíba, que atualmente é de 73,6 anos para os homens. Requereram que o cálculo para a correção monetária dos valores seja realizado pelo Estado; contudo, como referência, indicaram que a indenização alcançaria um valor aproximado de R$352.372,00 (trezentos e cinquenta e dois mil, trezentos e setenta e dois reais), equivalentes a USD$65.950,20 (sessenta e cinco mil, novecentos e cinquenta dólares e vinte

174 *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra,* pars. 144 a 147.

175 Os Representantes também solicitaram que seja concedida uma ajuda econômica à Associação de Trabalhadores Rurais do Assentamento Almir Muniz, o grupo de trabalhadores rurais liderado por Almir Muniz da Silva até seu desaparecimento e que foi afetado pelos acontecimentos.

centavos). Por outro lado, no que tange ao dano imaterial e considerando outros parâmetros sobre desaparecimento forçado estabelecidos pelo Tribunal, os representantes solicitaram que seja ordenado o pagamento de USD$80.000,00 (oitenta mil dólares) pelos danos sofridos por Almir Muniz da Silva, a serem distribuídos, de acordo com a lei sucessória brasileira, entre a esposa sobrevivente e os três filhos da vítima. Ademais, requereram a quantia de USD$40.000,00 (quarenta mil dólares) em relação aos danos sofridos pelos familiares da vítima, incluindo sua esposa, pai, mãe, seus três filhos, um irmão, seu primo e seu cunhado.

188. O ***Estado*** não formulou alegações específicas acerca do solicitado pelos representantes. No entanto, em sua contestação e em seu escrito de observações finais, pediu a este Tribunal que sejam consideradas as medidas já implementadas em favor dos familiares do senhor Muniz da Silva. A esse respeito, indicou que a Fazenda Tanques foi expropriada e foi criado o Projeto de Assentamento Almir Muniz da Silva, o qual, além de oferecer assentamento a muitas outras famílias, proporcionou um local para viver aos familiares diretos e indiretos do senhor Almir Muniz. O Estado ressaltou que essa medida foi realizada em observância aos seus deveres constitucionais, mas enfatizou que essa ação também constitui uma forma de reparação pelos danos sofridos e pediu que essas medidas sejam consideradas na avaliação das medidas solicitadas pela Comissão e pelos representantes.

G.1. Dano material

189. A ***Corte*** desenvolveu em sua jurisprudência o conceito de dano material e estabeleceu que pressupõe a perda ou redução da renda das vítimas, os gastos efetuados em razão dos fatos e as consequências de natureza pecuniária que tenham nexo causal com os fatos do caso.[176] Além disso, a jurisprudência tem reiterado o caráter estritamente compensatório das indenizações, cuja natureza e montante dependem do dano causado, de forma que não podem representar enriquecimento ou empobrecimento para as vítimas ou seus sucessores.[177]

190. Embora os representantes não tenham apresentado prova relativa aos montantes correspondentes ao dano material, é presumível que os familiares das vítimas tenham tido despesas decorrentes dos desaparecimentos forçados e da busca pelas vítimas ao longo desses quase 22 anos desde a ocorrência dos fatos. Em particular, a Corte observa que os familiares do senhor Muniz da Silva realizaram múltiplas diligências de busca e demandaram a determinação de responsabilidades por conta própria ao longo dos anos (pars. 112, 130, 131, 138 e 139 *supra*). É presumível que essas atividades tenham gerado despesas econômicas para esses familiares.

191. No que diz respeito ao lucro cessante, a Corte considera que, assim como ocorreu em outros casos de desaparecimentos forçados nos quais o paradeiro da vítima é desconhecido, é possível aplicar os critérios de compensação por perda de rendimentos, abrangendo os ganhos que a vítima teria recebido durante sua expectativa de vida. No caso concreto, os representantes indicaram que, a título de referência, deveria ser considerado o salário-mínimo da época juntamente com a expectativa de vida do senhor Muniz da Silva.

---

176 *Cf. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparações e Custas.* Sentença de 22 de fevereiro de 2002. Série C Nº 91, par. 43, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 139.

177 *Cf. Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina. Reparações e Custas. Sentença de 27 de agosto de 1998. Série C Nº 39, par. 43*, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 250.

192. Em vista do exposto, e considerando que o senhor Muniz da Silva tinha 40 anos de idade e atuava como trabalhador rural no momento de seu desaparecimento, a Corte considera adequado fixar, a título de dano material,[178] a quantia de USD$ 20.000 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) para cada um dos seguintes familiares: Severina Luiz da Silva, esposa de Muniz da Silva; e Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Aldemir Muniz da Silva e Miriam Muniz da Silva, filhos e filha do senhor Muniz da Silva.

G.2. Dano imaterial

193. Quanto ao dano imaterial, a Corte estabeleceu em sua jurisprudência que este "pode compreender tanto os sofrimentos e as aflições causados pela violação, como o menosprezo de valores muito significativos para as pessoas, assim como as alterações, de caráter não pecuniário, nas condições de existência das vítimas". Por outro lado, dado que não é possível atribuir ao dano imaterial um equivalente monetário preciso, apenas pode ser objeto de compensação, para os fins da reparação integral à vítima, mediante o pagamento de uma quantia de dinheiro ou a entrega de bens ou serviços determináveis em dinheiro, que o Tribunal determine em aplicação razoável do arbítrio judicial e em equidade.[179]

194. Em primeiro lugar, no que se refere ao dano imaterial em favor da vítima de desaparecimento forçado, considerando as indenizações ordenadas pela Corte Interamericana em outros casos de desaparecimento forçado de pessoas, as circunstâncias do presente caso, as violações cometidas, os sofrimentos ocasionados e o tempo decorrido, a Corte entende ser adequado fixar, de forma equitativa, o montante de USD$ 90.000,00 (noventa mil dólares dos Estados Unidos da América) em favor de Almir Muniz da Silva. Esse valor deverá ser pago à sua esposa, senhora Severina Luiz da Silva, e aos seus filhos e filha: Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Aldemir Muniz da Silva e Miriam Muniz da Silva.

195. No que tange ao impacto no projeto de vida constatado nesta Sentença (par. 139 *supra*), este Tribunal especificou que se trata de uma noção distinta do lucro cessante e do dano emergente.[180] Assim, conforme já exposto, o projeto de vida diz respeito à realização integral da pessoa impactada, considerando sua vocação, aptidões, circunstâncias, potencialidades e aspirações, que lhe permitem fixar, de maneira razoável, determinadas expectativas e alcançá-las.[181] Portanto, o projeto de vida se expressa nas expectativas de desenvolvimento pessoal, profissional e familiar possíveis em condições normais,[182] cuja violação implica a perda ou o grave prejuízo de oportunidades de desenvolvimento pessoal, de forma irreparável ou de difícil reparação.[183] Em razão do dano causado pelo impacto no projeto de vida, a Corte determinou, em casos específicos uma compensação relativa a esse tipo de dano, entre

---

178 Dano material sofrido diretamente pelas violações à Convenção Americana declaradas em seu detrimento no capítulo IX-3.

179 *Cf. Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas.* Sentença de 26 de maio de 2001. Série C Nº 77, par. 84, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 257.

180 *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas*, *supra*, par. 147, e *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru, supra,* par. 374.

181 *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas*, *supra*, par. 147, e *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru, supra,* par. 374.

182 *Cf. Caso Tibi Vs. Equador, supra*, par. 245, e *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru, supra,* par. 374.

183 *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas*, *supra*, par. 150, e *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru, supra,* par. 374.

outras medidas.[184]

196. Em consideração a todo o exposto, a Corte considera adequado fixar, de forma equitativa, a título de dano imaterial,[185] incluindo o impacto no projeto de vida, os seguintes montantes em favor de cada um dos familiares da vítima direta do presente caso, nos termos seguintes:

a) A quantia de USD$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) para cada uma das seguintes pessoas: Severina Luiz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Aldemir Muniz da Silva e Miriam Muniz da Silva, esposa e filhos de Almir Muniz da Silva,

b) A quantia de USD$ 45.000,00 (quarenta e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) para cada uma das seguintes pessoas: Vicente Muniz da Silva e Maria de Lourdes Ferreira da Silva, pai e mãe do senhor Muniz da Silva,

c) A quantia de USD$ 20.000,00 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) para Noberto Muniz da Silva, irmão de Almir Muniz da Silva, e

d) A quantia de USD$ 10.000,00 (dez mil dólares dos Estados Unidos da América) para cada uma das seguintes pessoas: Reginaldo Moreira da Silva e Valdir Luiz da Silva, primo e cunhado de Almir Muniz da Silva.

H. Custas e gastos

197. A ***Comissão*** não apresentou recomendações sobre eventuais custas e gastos.

198. Os ***representantes*** solicitaram que, considerando os 13 anos de trâmite do caso, seja ordenado, de forma equitativa, o pagamento de USD$ 35.000,00, atendendo à avaliação realizada em casos de duração similar, e que sejam considerados os gastos futuros que possam advir dos custos relacionados às viagens dos representantes, vítimas, testemunhas e peritos em uma eventual audiência.

199. O ***Estado*** solicitou que, caso não seja declarada sua responsabilidade pelas violações alegadas, não haja condenação a título de custas e gastos. Subsidiariamente, pediu que a Corte considere apenas os montantes razoáveis, devidamente comprovados e necessários para a atuação dos representantes perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

200. A ***Corte*** reitera que, conforme sua jurisprudência,[186] as custas e gastos integram o conceito de reparação, uma vez que a atividade empreendida pelas vítimas para obter justiça, tanto em âmbito nacional quanto internacional, implica gastos que devem ser compensados quando a responsabilidade internacional do Estado é declarada por meio de uma Sentença condenatória. Quanto ao reembolso das custas e gastos, cabe ao Tribunal apreciar prudentemente o seu alcance, que inclui os gastos gerados perante as autoridades da jurisdição interna, bem como aqueles decorrentes do processo perante o

---

184 *Cf. Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala*, *supra*, par. 293, e *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru, supra,* par. 374.

185 Dano imaterial sofrido diretamente pelas violações à Convenção Americana declaradas em seu detrimento no capítulo IX-3.

186 *Cf. Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina. Reparações e Custas, supra*, par. 82, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 169.

Sistema Interamericano, considerando as circunstâncias do caso concreto e a natureza da jurisdição internacional de proteção dos direitos humanos. Essa apreciação pode ser realizada com base no princípio da equidade e levando em conta os gastos indicados pelas partes, desde que seu *quantum* seja razoável.[187]

201. As pretensões das vítimas ou de seus representantes relativas a custas e gastos, bem como as provas que as fundamentam, devem ser apresentadas à Corte no primeiro momento processual que lhes seja concedido, isto é, no escrito de solicitações e argumentos, sem prejuízo de que as pretensões sejam atualizadas posteriormente, de acordo com as novas custas e gastos incorridos durante o procedimento perante esta Corte.[188] Além disso, a Corte reitera que não basta a apresentação de documentos probatórios, sendo necessário que as partes apresentem argumentação que relacione a prova com o fato que se pretende representar e que, no caso de supostos gastos econômicos, sejam estabelecidos com clareza os rubros e suas respectivas justificativas.[189]

202. No presente caso, apesar da ausência de suporte probatório suficiente sobre as despesas incorridas, a Corte parte da presunção de que, no trâmite do caso, tanto na jurisdição interna quanto no litígio internacional, foram incorridas diversas despesas vinculadas às custas e gastos dos processos, razão pela qual o Tribunal decide ordenar, de forma equitativa, o pagamento de USD$ 25.000,00 (vinte e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) a título de custas e gastos, a ser dividido entre os representantes das vítimas. Essa quantia deverá ser entregue diretamente aos representantes. Na etapa de supervisão do cumprimento desta Sentença, a Corte poderá ordenar o reembolso, por parte do Estado, às vítimas ou aos seus representantes, de gastos posteriores razoáveis e devidamente comprovados.[190]

I. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados

203. O Estado deverá realizar o pagamento das indenizações a título de dano material e imaterial e o reembolso das custas e gastos estabelecidos na presente Sentença diretamente às pessoas indicadas na mesma, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, sem prejuízo de que possa adiantar o pagamento completo em um prazo menor, nos termos dos parágrafos seguintes.

204. Caso a pessoa beneficiária tenha falecido ou venha a falecer antes de que lhe seja entregue a respectiva indenização, esta será paga diretamente a seus herdeiros, em conformidade com o direito interno aplicável.

205. O Estado deverá cumprir suas obrigações monetárias mediante o pagamento em dólares dos Estados Unidos da América ou seu equivalente em moeda nacional, utilizando para o respectivo cálculo o tipo de câmbio de mercado publicado ou calculado por uma autoridade bancária ou financeira pertinente, na data mais próxima ao dia do pagamento.

---

187 *Cf. Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina. Reparações e Custas, supra*, par. 82, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicarágua, supra*, par. 169.

188 *Cf. Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez Vs. Equador, supra*, par. 277, *e Caso Capriles Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 10 de outubro de 2024. Série C Nº 541, par. 214.

189 *Cf. Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez Vs. Equador, supra*, par. 277, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 214.

190 *Cf. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolívia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 1 de setembro de 2010. Série C Nº 217, par. 291, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 215.

206. Caso, por motivos atribuíveis aos beneficiários das indenizações ou a seus sucessores não seja possível o pagamento das quantias determinadas dentro do prazo indicado, o Estado consignará esses montantes a seu favor em uma conta ou certificado de depósito em uma instituição financeira brasileira solvente, em dólares dos Estados Unidos da América, e nas condições financeiras mais favoráveis permitidas pela legislação e prática bancárias. Caso esse montante não seja reclamado depois de transcorridos dez anos, os valores serão devolvidos ao Estado com os juros auferidos. Caso o anterior não seja possível, o Estado deverá manter assegurada a disponibilidade dos fundos no âmbito interno pelo prazo de dez anos.

207. As quantias determinadas na presente Sentença como indenização por dano material e imaterial e custas e gastos deverão ser entregues às pessoas indicadas de forma integral, conforme estabelecido nesta Sentença, sem reduções decorrentes de eventuais ônus fiscais.

208. Caso o Estado incorra em mora, deverá pagar juros sobre o montante devido, correspondente ao juro bancário moratório na República Federativa do Brasil.

XI
PONTOS RESOLUTIVOS

209. Portanto,

A CORTE

DECIDE,

Por unanimidade:

1. Aceitar o reconhecimento parcial de responsabilidade realizado pelo Estado do Brasil, nos termos dos parágrafos 16 a 23 da presente Sentença.

Por unanimidade:

2. Rejeitar a exceção preliminar relativa à alegada incompetência *ratione temporis* para examinar violações à Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, em conformidade com os parágrafos 28 a 30 desta Sentença.

DECLARA,

Por unanimidade, que:

3. O Estado é responsável pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal, contidos nos artigos 3, 4.1, 5.1 e 7.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, bem como pela violação da obrigação de não praticar, permitir nem tolerar o desaparecimento forçado de pessoas, previsto no artigo I.a) da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, em detrimento de Almir Muniz da Silva, nos termos dos parágrafos 78 a 93 e 99 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

4. O Estado é responsável pela violação do direito a defender direitos humanos,

protegido pelos artigos 4.1, 5.1, 8.1, 16.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Almir Muniz da Silva, em conformidade com os parágrafos 94 a 99 desta Sentença.

Por unanimidade, que:

5. O Estado é responsável pela falta de adoção de medidas imediatas para a investigação e busca do senhor Almir Muniz da Silva, em violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Vicente Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Severina Luiz da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva, Valdir Luiz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Miriam Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva. Adicionalmente, em virtude da falta de tipificação do desaparecimento forçado de pessoas como crime, o Estado é responsável pela violação de seus deveres contidos no artigo 2 da Convenção Americana e nos artigos I.D e III da CIDFP, em detrimento das mesmas pessoas, nos termos dos parágrafos 113 a 115 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

6. O Estado é responsável pela violação do direito à verdade em detrimento de Vicente Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva, Severina Luiz da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva, Valdir Luiz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Miriam Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva, em violação dos artigos 8.1, 13 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em conformidade com os parágrafos 110 a 112 e 116 desta Sentença.

Por quatro votos a favor e dois parcialmente em contra, que:

7. O Estado é responsável pela violação dos artigos 5.1 e 17 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, bem como pelo impacto no projeto de vida, em detrimento de Severina Luiz da Silva, Miriam Muniz da Silva, Adjalmir Alberto Muniz da Silva e Aldemir Muniz da Silva. Adicionalmente, o Estado é responsável pela violação dos artigos 5.1 e 17 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Vicente Muniz da Silva, Maria de Lourdes Ferreira da Silva, Noberto Muniz da Silva, Reginaldo Moreira da Silva e Valdir Luiz da Silva. Além disso, o Estado é responsável pela violação do artigo 19 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, como consequência das violações especiais sofridas por Aldelmir Muniz da Silva, em sua condição de criança no momento dos fatos, nos termos dos parágrafos 121 a 139 da presente Sentença.

Dissentem parcialmente os Juízes Ricardo C. Pérez Manrique e Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot na medida em que consideram que se verifica uma violação ao direito autônomo ao projeto de vida.

E DISPÕE:

Por unanimidade, que:

8. Esta Sentença constitui *per se* uma forma de reparação.

9. O Estado continuará a investigação relativa ao desaparecimento forçado de Almir Muniz da Silva, nos termos dos parágrafos 148 a 150 da presente Sentença.

10. O Estado continuará as ações de busca do paradeiro do senhor Muniz da Silva de forma imediata, em conformidade com os parágrafos 153 a 156 da presente Sentença.

11. O Estado oferecerá o tratamento médico, psicológico e/ou psiquiátrico ordenado às vítimas que assim o requeiram, nos termos dos parágrafos 160 a 162 da presente Sentença.

12. O Estado realizará as publicações indicadas no parágrafo 167 da presente Sentença.

13. O Estado realizará um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de desculpas públicas em relação aos fatos e às violações do presente caso, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 168 desta Sentença.

14. O Estado adequará o seu ordenamento jurídico de modo a contar com a tipificação do crime de desaparecimento forçado, nos termos dos parágrafos 174 a 176 da presente Sentença.

15. O Estado criará e implementará um protocolo de busca de pessoas desaparecidas e de investigação do desaparecimento forçado de pessoas, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 177 a 179 da presente Sentença.

16. O Estado revisará e adequará os mecanismos existentes, incluindo o Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas, em âmbito federal e estadual, nos termos dos parágrafos 180 a 182 da presente Sentença.

17. O Estado, no âmbito das atividades do grupo de trabalho cuja criação foi ordenada pela Corte no caso *Sales Pimenta*, elaborará um diagnóstico sobre a situação dos defensores e defensoras de direitos humanos no contexto dos conflitos no campo, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 183 e 184 desta Sentença.

18. O Estado pagará os valores fixados nos parágrafos 192, 194, 196 e 202 desta Sentença a título de indenização por dano material e imaterial e pelo reembolso de custas e gastos, nos termos dos parágrafos 203 a 208 desta Sentença.

19. O Estado, no prazo de um ano contado a partir da notificação desta Sentença, apresentará ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para cumprir a mesma, sem prejuízo do estabelecido nos parágrafos 156 e 167.

20. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições estabelecidas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso uma vez que o Estado tenha dado total cumprimento ao disposto na mesma.

Os Juízes Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo C. Pérez Manrique deram a conhecer seu Voto conjunto parcialmente dissidente.

Redigida em espanhol em San José, Costa Rica, em 14 de novembro de 2024.

Corte IDH. *Caso Muniz da Silva e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 14 de novembro de 2024. Sentença adotada em sessão virtual.

Nancy Hernández López
Presidenta

Humberto A. Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Ricardo C. Pérez Manrique

Verónica Gómez

Patricia Pérez Goldberg

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

Comunique-se e execute-se,

Nancy Hernández López
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

VOTO PARCIALMENTE DISSIDENTE DOS JUÍZES EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT E RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

CASO MUNIZ DA SILVA VS. BRASIL

SENTENÇA DE 14 DE NOVEMBRO DE 2024 (Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas)

I. INTRODUÇÃO

1. O presente caso está relacionado com o desaparecimento forçado do Sr. Muniz da Silva, em um contexto de violência contra os trabalhadores rurais e seus defensores; bem como da falta de esclarecimento dos fatos por parte das autoridades estatais.

2. A Corte declarou a responsabilidade internacional do Estado pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade, em detrimento do Sr. Muniz da Silva, em função do desaparecimento forçado do qual foi vítima. Além disso, declarou a responsabilidade internacional do Brasil por não adotar medidas imediatas para a investigação e busca da vítima, bem como por não tipificar o crime de desaparecimento forçado no momento dos fatos. Declarou-se, ainda, a violação dos direitos à verdade, à integridade pessoal, à proteção da família e aos direitos da criança.

3. Com o profundo respeito que sempre temos pela opinião majoritária da Corte, estendemos novamente o presente voto para marcar nossa dissidência quanto à consideração do projeto de vida. De fato, a Corte declarou a responsabilidade internacional do Estado pela violação do projeto de vida,[1] em virtude do impacto e consequências dos fatos sobre os filhos e a esposa do Sr. Muniz da Silva.

4. Estas linhas têm por objetivo reafirmar nossa posição de que a evolução jurisprudencial desta Corte permite sustentar a consolidação de um "novo" direito autônomo de raiz convencional, denominado "direito ao projeto de vida"; com fundamentos, limites e conteúdo próprios que não se confundem com um mero dano indenizável, devendo refletir-se em consequências concretas e medidas de reparação.

II. NOVAMENTE SOBRE O DIREITO AUTÔNOMO AO PROJETO DE VIDA

5. Na jurisprudência recente deste Tribunal, houve uma importante tendência a considerar o projeto de vida ao analisar o Mérito do caso, e não apenas como um dano indenizável. Tal avanço é louvável, mas, como sustentamos em pronunciamentos anteriores,[2] entendemos que a consideração do projeto de vida deve ser fortalecida a partir de sua consagração como direito autônomo.

---

1 *Cf*. Parágrafo 139 e Ponto Resolutivo 7 da Sentença.

2 *Cf.* Voto parcialmente dissidente dos Juízes Mudrovitsch e Pérez Manrique em Corte IDH. Caso González Méndez e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de agosto de 2024. Série C Nº 532; voto concordante dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C Nº

6. A Corte considerou pela primeira vez o projeto de vida como um novo tipo de dano em matéria de reparações no *Caso Loayza Tamayo Vs. Peru*; considerando-o como "a perda ou o grave prejuízo de oportunidades de desenvolvimento pessoal, de forma irreparável ou de difícil reparação. Assim, a existência de uma pessoa é alterada por fatores externos que lhe são impostos de forma injusta e arbitrária, com violação […] da confiança que se poderia depositar em órgãos do poder público, incumbidos de protegê-la e de lhe proporcionar segurança para o exercício de seus direitos".[3] Contudo, a evolução não cessou aí. Como explicou o juiz Pérez Manrique em seu voto parcialmente dissidente no *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil:*

> Com base nesse precedente, o projeto de vida foi considerado em numerosos casos submetidos ao conhecimento desta Corte: Caso Cantoral Benavides vs. Peru; Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala; Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai - no qual, além disso, fez-se menção à dimensão coletiva do projeto de vida; Caso Gutiérrez Soler Vs. Colômbia; Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolívia; Caso Atala Riffo e crianças Vs. Chile; Caso Mendoza e outro Vs. Argentina; Caso Suárez Peralta Vs. Equador; Caso Flor Freire Vs. Equador; Caso Zegarra Marín Vs. Peru; Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela; Caso Família Julien Grisonas Vs. Argentina;27 Caso Baptiste e outros Vs. Haiti. Por sua vez, no Caso Habitantes de La Oroya Vs. Peru, a Corte teve a oportunidade de analisar o dano ao projeto de vida frente à degradação do meio ambiente, quando considerou que a exposição das vítimas à contaminação ambiental implicou danos a seu estilo de vida, que foram vividos como danos a seu projeto de vida, "modificando de forma drástica a maneira como gostariam de tê-la vivido, repercutindo em situações como encontrar emprego, se destacar nos estudos ou poder concluí-los de maneira satisfatória ou, em geral, poder conseguir uma qualidade de vida melhor, tanto para si como para sua família".[4]

7. Mais recentemente, no voto conjunto no *Caso González Méndez vs. México*, com o juiz Mudrovitsch, advertimos que a menção à violação ao projeto de vida dos familiares do Sr. González Méndez deveria ter uma correlação ao ordenar as reparações.[5]

8. Os signatários deste voto, juntamente com o juiz Mudrovitsch, sustentamos, na ocasião do *Caso Pérez Lucas Vs. Guatemala*, que:

> 46. O direito à vida não deve continuar a ser concebido de forma restrita, sobretudo se existem diversos modos de privar arbitrariamente uma pessoa da vida. Recordemos que, no Caso "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e

536; voto parcialmente dissidente do juiz Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539; e voto concordante e parcialmente dissidente do juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539.

[3] *Cf.* Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 1998. Série C Nº 42. Par. 150.

[4] Voto parcialmente dissidente do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539. Par.

[5] Voto Parcialmente Dissidente dos Juízes Mudrovitsch e Pérez Manrique em Corte IDH. Caso González Méndez e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de agosto de 2024. Série C Nº 532. Par. 102.

> outros) Vs. Guatemala, os agentes policiais do Estado atentaram contra a vida de crianças, vitimizadas e impossibilitadas de criar e desenvolver um projeto de vida.
>
> […]
>
> 49. A existência do ser humano e o respeito por sua dignidade se materializam no aperfeiçoamento da pessoa por meio das decisões tomadas ou a serem tomadas no exercício de sua liberdade; preservando a integridade de sua corporeidade, sua relação e desenvolvimento pessoal enquanto indivíduo e também em sua dimensão social, com e para a sociedade. Assim, embora possa parecer redundante advertir sobre a vinculação entre os direitos fundamentais à vida, à dignidade humana e, consequentemente, aos demais direitos reconhecidos na Convenção Americana, não é demais recordar essa interconexão para apreciar sua relação com o "projeto de vida".
>
> […]
>
> 53. A Dessa forma, a partir do percurso jurisprudencial constituído pelos pronunciamentos desta Corte IDH e nutrido pelas contribuições de outros tribunais da região, consideramos que o direito ao projeto de vida é um direito autônomo reconhecido na Convenção Americana, especialmente derivado da tutela aos direitos à vida digna, à integridade pessoal, à dignidade humana, ao livre desenvolvimento da personalidade e à autodeterminação, sem que isso implique excluir ou limitar sua relação com outros direitos humanos, dada a universalidade e indivisibilidade destes direitos. A proteção conferida pela Convenção a todas as pessoas não se restringe a uma tutela ou consideração meramente orgânica ou desprovida de conteúdo, mas, como reza o Considerando 1º da Declaração Americana, orienta-se para "a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade" ou, como indica o quarto parágrafo do Preâmbulo do mesmo instrumento: "o espírito é a finalidade suprema da existência humana e a sua máxima categoria". Por isso, a Convenção protege de forma expressa algumas manifestações dessa dimensão, como a proteção da honra e dignidade (artigo 11), a liberdade de consciência e de religião (artigo 12), a liberdade de pensamento (artigo 13) e a proteção da família (artigo 17), entre outros.
>
> 54. Quando o Estado ou agentes não estatais interferem de maneira significativa nas condições de vida de uma pessoa, afetando sua esfera de liberdade e dignidade e condicionando suas projeções futuras, ou ainda limitando as possibilidades de autodeterminação de sua vida (que, por sua vez, são consequência de sua autonomia e dignidade pessoal), ocorre uma violação à esfera íntima do ser humano, na dimensão do direito de construir um projeto de vida, cuja tutela convencional se deriva da leitura conjunta dos direitos à vida digna (artigo 4); integridade pessoal (artigo 5); honra e dignidade (artigo 11), bem como dos direitos à proteção da família (artigo 17.1) e, dependendo do caso, de outros direitos, como os direitos da criança (artigo 19).[6]

9. Além da dimensão moral, outra grande diferença entre os seres humanos e as demais espécies que habitam o planeta reside na capacidade projetiva. Isto é, além de simplesmente "sobreviver" ou "subsistir", o ser humano é capaz de dotar sua existência de significado; o qual acompanha e determina suas decisões e seu percurso vital. A proteção integral do ser humano – a qual este Tribunal está chamado

---

[6] Voto concordante dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C Nº 536.

a ser guardião – não deve ignorar ou ser indiferente a essa dimensão da pessoa, que, por sua vez, tem suas raízes na própria Declaração Americana, a qual reconhece que "os povos americanos dignificaram a pessoa humana e que suas constituições nacionais reconhecem que as instituições jurídicas e políticas, que regem a vida em sociedade, têm como finalidade principal a proteção dos direitos […] e a criação de circunstâncias que lhe permitam progredir espiritual e materialmente e alcançar a felicidade".

10. A proteção do projeto de vida como direito autônomo assenta suas raízes nessa dimensão projetiva e existencial, característica própria do ser humano, que integra o direito à vida digna; à integridade psíquica e moral; à liberdade pessoal – em sua dimensão de autodeterminação – e, especialmente, à dignidade humana. Assim, o fundamento convencional a partir do qual o projeto de vida encontra suporte como direito autônomo surge da leitura conjunta dos artigos 4, 5, 7 e 11 da Convenção Americana; sem prejuízo de que, no caso concreto, possa ser relacionado a outros direitos. Ademais, isso é consistente com o princípio *pro persona* e com a interpretação evolutiva previstos no artigo 29 da Convenção, aplicada em diversas ocasiões pela jurisprudência desta Corte.[7]

11. É preciso, novamente, recordar que se deve diferenciar entre seu fundamento convencional – pelo qual passa a ser merecedor da proteção interamericana – e sua autonomia. De fato, a proteção do direito autônomo ao projeto de vida implica que, quando há uma violação a esse bem jurídico, não se produz uma violação múltipla dos direitos convencionalmente protegidos, mas uma violação unitária ao direito autônomo que aqui defendemos. Esse direito está intimamente relacionado com a realização integral da pessoa, conforme suas expectativas e as escolhas que livremente fizer; atento às suas potencialidades, aspirações, valores e aptidões.

12. São titulares desse direito todas as pessoas[8] - uma vez que todas, por sua própria essência humana, têm direito a cultivar essa dimensão projetiva e existencial. Contudo, é preciso ressaltar que, em certas circunstâncias, também pode ser constatada a violação desse direito em sua dimensão coletiva.[9] Concomitantemente, os Estados e os particulares são destinatários do dever correlato; o que implica não apenas não interferir no gozo do direito, mas também garantir sua proteção entre particulares, conforme o artigo 1.1 da Convenção.

13. Como apontou um dos signatários, em voto parcialmente dissidente no *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil,* os Estados devem prestar especial atenção à garantia desse direito para grupos historicamente marginalizados,

---

[7] *Cf.* Corte IDH. Caso do "Massacre de Mapiripán" Vs. Colômbia. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C Nº 134. Corte IDH. Caso Artavia Murillo (Fertilização *in vitro*) Ss. Costa Rica. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 28 de novembro de 2012. Série C Nº 257. Par. 245-246; Corte IDH. A instituição do asilo e seu reconhecimento como direito humano no Sistema Interamericano de Proteção (interpretação e alcance dos artigos 5, 22.7 e 22.8, em relação ao artigo 1.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Parecer Consultivo OC-25/18 de 30 de maio de 2018. Série A Nº 25. Par. 137

[8] Corte IDH. Titularidade de direitos das pessoas jurídicas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Interpretação e alcance do artigo 1.2, em relação aos artigos 1.1, 8, 11.2, 13, 16, 21, 24, 25, 29, 30, 44, 46 e 62.3 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, bem como dos artigos 8.1 A e B do Protocolo de San Salvador). Parecer Consultivo OC-22/16 de 26 de fevereiro de 2016. Serie A Nº 22, Par. 37-70

[9] *Cf.* Corte IDH. Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de maio de 2001. Série C Nº 77. Par. 163; Corte IDH. Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº 400. Par. 275

vulneráveis ou excluídos; sobretudo no contexto do racismo sistêmico e da discriminação estrutural. Em tais contextos, a capacidade de auto projeção das pessoas é reduzida e, muitas vezes, é substituída pela autoexclusão e pelo "autossilenciamento", levando ao abandono do projeto de vida ou à sua redução, a fim de evitar as consequências da discriminação.[10]

14. Para a efetivação desse direito, é crucial o fomento e a garantia do direito à educação e ao trabalho, bem como a profunda contribuição que o setor privado, especialmente o empresarial, pode oferecer por meio da geração de empregos dignos e em condições de igualdade.[11]

15. Além disso, conforme afirmado em nosso voto no *Caso Pérez Lucas Vs. Guatemala*:

> 57. No que diz respeito à análise de seu conteúdo essencial, é importante destacar que a vida humana, em seu desenvolvimento e conformação, transcende a mera existência biológica ou funcional e a simples sobrevivência. O ser humano inscreve-se em um projeto e em uma finalidade existencial, tanto a nível individual quanto coletivo, que visa à felicidade e à plenitude. Na busca por essa finalidade – que pretende a completude ou o auge existencial – cada pessoa se depara com um amplo leque de opções e alternativas, consequência de sua liberdade e possibilidade de autodeterminação. A liberdade permite ao ser humano avaliar opções, tomar decisões e orientar seu ser para as alternativas que mais o realizam, a partir de considerações internas (valores, crenças, pensamentos, desejos) bem como externas (principalmente, a possibilidade que o mundo exterior oferece de se realizar, por meio da criação de condições materiais para uma existência digna). A liberdade e a dignidade humana fazem do indivíduo um ser projetivo, criativo, responsável e dinâmico, que molda sua personalidade ao longo do tempo e se mantém aberto aos outros e ao ambiente.
>
> 58. A consequência, então, dos direitos à vida digna, à integridade e à liberdade pessoal, bem como do reconhecimento de sua dignidade, reside no fato de que estes fazem do ser humano um ser projetivo quanto ao seu estilo de vida, sua "forma de viver". Esse projeto pode sofrer, ao longo do tempo de vida de cada um, alterações, atrasos ou frustrações – aspectos que evidenciam o dinamismo inerente ao espírito humano. Contudo, mesmo que essa finalidade existencial não se concretize ou haja atrasos em sua consecução, em virtude das vicissitudes inerentes a toda existência, ter um horizonte ao qual aspirar confere sentido à vida da pessoa e possibilita a realização de sua dimensão espiritual, emanada de sua dignidade; aspecto protegido por esse direito.[12]

16. Quando o Estado ou os particulares, de forma grave, arbitrária e inconvencional, interferem nas condições de vida de uma pessoa, sem seu consentimento, modificando suas circunstâncias existenciais, alterando seu projeto

---

[10] Voto parcialmente dissidente do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539. Par. 44

[11] *Cf.* Voto parcialmente dissidente do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539. Par. 34-37

[12] Voto concordante dos Juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C Nº 536.

vital ou cerceando de forma ilegítima as opções ou preferências a que esse projeto pode conduzir, ocorre uma interferência no projeto de vida. Dessa forma, a alteração drástica ou severa causada por atos ou fatos atribuíveis ao Estado – ou por quem seja responsável – provoca a anulação ou a impossibilidade da capacidade de autodeterminação da pessoa em sua dimensão espiritual e axiológica, implicando a violação do direito aqui analisado.

17. O direito ao projeto de vida não garante resultados; mas exige a provisão de condições fáticas e jurídicas que permitam, de forma livre e em igualdade de condições, dotar a vida de um determinado significado transcendental a que se orientar – que se refletirá, por exemplo, na profissão ou no trabalho, na constituição de uma família, na forma de relacionamento com a comunidade, na relação com o transcendente e o espiritual, entre outros. Em outras palavras, o que esse direito exige é a existência de condições adequadas para buscar esse sentido que confere à dimensão existencial própria de cada ser humano como tal.

18. Tais condições pressupõem, entre outras, uma vida digna, a satisfação das necessidades básicas, a plena inclusão na comunidade, igualdade e não discriminação, trabalho, educação, proteção da família, existência de um meio ambiente seguro e sem riscos; mas, sobretudo, o pleno reconhecimento de que a dimensão projetiva da pessoa é uma dimensão a mais da pessoa, tão importante e que merece a mesma proteção das demais.

19. Em consonância com o exposto, o direito ao projeto de vida não implica a existência de um futuro certo ou imutável; sua essência reside na própria volatilidade da vontade humana e nas contingências – sempre surpreendentes – que se apresentam ao longo da vida. O que se protege são as "contingências" provocadas de forma ilícita, grave e arbitrária, atribuíveis ao Estado. Pois, nesses casos, a alteração do projeto de vida não se deve ao dinamismo do espírito humano, mas sim a modificações forçadas pelo curso dos acontecimentos, oriundas, justamente, daqueles responsáveis por sua efetivação. É esse "divórcio" da liberdade e da dignidade humana que torna ilegítima qualquer interferência ou violação que prive a pessoa do pleno desenvolvimento na construção de seu projeto de vida.

20. Ademais, é importante lembrar a relevância de fomentar e garantir esse direito para crianças e adolescentes. Como reconheceu o Comitê dos Direitos da Criança, durante a adolescência as pessoas começam a atribuir significado à sua vida; por isso, julgamos necessário enfatizar a maior proteção e promoção do direito ao projeto de vida nessa que deve ocorrer nessas etapas vitais:

> 9. Os adolescentes se desenvolvem em ritmo veloz. A importância das mudanças que ocorrem durante a adolescência ainda não é compreendida de forma tão ampla quanto a importância das mudanças na primeira infância. A adolescência é uma etapa única e decisiva do desenvolvimento humano, caracterizada por um rápido desenvolvimento cerebral e crescimento físico, aumento da capacidade cognitiva, início da puberdade e da consciência sexual, e o surgimento de novas habilidades, capacidades e aptidões. Os adolescentes experienciam o aumento das expectativas em relação ao seu papel na sociedade e estabelecem relações mais significativas com seus pares, à medida que passam de uma situação de dependência para outra de maior autonomia.
>
> 10. Ao ingressarem em seu segundo decênio de vida, as crianças começam a explorar e forjar suas próprias identidades pessoais e sociais, com base em uma complexa interação com sua própria história familiar e cultural, surgindo nelas o senso da própria identidade, que frequentemente se expressa por meio da linguagem, da arte e da cultura, tanto individualmente quanto em associação com

> seus pares. Para muitos, esse processo se desenvolve em torno da participação no meio digital, o qual exerce considerável influência. O processo de constituição e expressão da identidade é particularmente complexo para os adolescentes, pois estes se situam entre culturas minoritárias e a cultura dominante.[13]

21. Essa visão da autonomia do "direito ao projeto de vida", com conteúdo e limites próprios, deve levar à especificação dos impactos diferenciados decorrentes de sua violação, bem como das reparações pertinentes. Nesse sentido, não podemos confundi-lo com o dano indenizável em geral, pretendendo que se inclua no "dano material", "dano moral" ou "lucro cessante".

22. De fato, como sustentaram vários juízes no voto concorrente do *Caso Pérez Lucas e Outros Vs. Guatemala*, é necessário enfatizar a distinção conceitual entre direito autônomo e dano indenizável. É preciso ressaltar a diferença entre "direito autônomo passível de proteção convencional" e a reparação pela violação desse direito. Isso vai além de um mero formalismo jurídico desprovido de identificação clara e diferenciada em relação a outros tipos de danos, especialmente o "dano moral"; é preciso alertar que o tratamento indistinto desses dois danos – particularmente no que diz respeito ao *quantum* indenizatório – no âmbito do dano imaterial pode acarretar certa confusão na doutrina das reparações no Sistema Interamericano e impactar negativamente a autonomia do *direito ao projeto de vida.*[14]

23. Nesse sentido, um dos signatários, no voto concorrente e parcialmente dissidente no *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil,* advertiu sobre a necessidade de enfatizar essa distinção:[15]

> […] considero pertinente ressaltar a diferença do dano ao projeto de vida do lucro cessante, particularmente quando nos encontramos em casos de violações de direitos humanos cometidas no âmbito do trabalho. Esse esclarecimento é de essencial importância para evitar contextos confusos no estabelecimento de responsabilidades e reparações em favor da vítima. Assim, este Tribunal entendeu, ao longo de sua linha jurisprudencial, que o lucro cessante pertence à categoria de "Dano Material" e, portanto, seu conteúdo se insere exclusivamente na perda de ganhos econômicos futuros suscetíveis de ser quantificados mediante parâmetros objetivos e estimáveis;58 ou seja, seu raio de ação não se destina à reparação do dano da realização integral da pessoa, como ocorre com o projeto de vida. Ocorre que os atos violatórios de direitos humanos não poderiam nem podem limitar seus efeitos a um tipo específico de dano, pois um só ato violatório poderia chegar a ocasionar diversos tipos de danos às vítimas. Nesse sentido, a Corte IDH deve prosseguir enfaticamente na construção clara e firme de sua doutrina reparatória, tecendo caso a caso a materialização dos fins perseguidos pela Convenção Americana.

III. A VIOLAÇÃO NO CASO CONCRETO

24. No caso em questão, as consequências do desaparecimento forçado do Sr. Muniz da Silva, ocorrido há 22 anos e do qual ainda não se obtiveram respostas, impactaram a constituição do projeto de vida de seus familiares. Em particular, Aldelmir Muniz da Silva era criança na época do desaparecimento de seu pai e sofreu

---

[13] Comitê dos Direitos da Criança. Comentário geral Nº 20 (2016) sobre a efetividade dos direitos da criança durante a adolescência. CRC/C/GC/20*. 6 de dezembro de 2016. Par. 9-10

[14] Voto concordante dos Juízes Rodrigo Mudrovitsch, Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo C. Pérez Manrique, no *caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2024, par. 55.

[15] Voto concordante e parcialmente dissidente do Juiz Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, no Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539. Par. 58.

especialmente as consequências desses fatos ao ver sua família desestruturada e viver com a incerteza e a dor pelo paradeiro do pai.[16]

25. É evidente que, diante da ruptura abrupta do núcleo familiar, do desaparecimento de um membro da família e das consequências daí decorrentes, o projeto de vida das vítimas foi profundamente transtornado e permeado por esses acontecimentos. Em vez de se dedicarem a investigar o que implicaria sua realização integral, as vítimas tiveram que se dedicar à busca do paradeiro e à obtenção de justiça, sofrendo, concomitantemente, as consequências econômicas, morais e afetivas inerentes a essa perda. Dessa forma, diante do truncamento da vida familiar normal, a esposa e os filhos do Sr. Muniz da Silva viram seu direito autônomo ao projeto de vida gravemente violado.

26. Esse projeto não se constrói de forma isolada, mas inserido em um grupo e na própria família. Em consequência do desaparecimento forçado do pai e marido, lhes foi privado o "diálogo geracional" que constitui um importante insumo para a construção do projeto existencial, a partir do qual as pessoas interagem e se nutrem de valores, aspirações comuns e expectativas. Por isso, neste caso, a violação ao projeto de vida fundamenta-se não só nas normas convencionais já citadas (artigos 4, 5, 7 e 11), mas também se relaciona com o direito à verdade, à proteção da família e da criança, consagrados, respectivamente, nos artigos 8, 13, 25, 17 e 19 da Convenção.

27. O desaparecimento forçado de um membro da família – além de ser, por si só, uma grave violação dos direitos humanos – bem como a ausência de respostas e de obtenção de justiça, repercute na forma como seus familiares – especialmente quando crianças ou adolescentes na época dos fatos – vivem e constroem seu projeto de vida. Em razão do acontecimento gravíssimo e arbitrário, ocorre uma ruptura tão profunda nas condições existenciais – de quase impossível reparação – que o evento passa a ocupar um papel central na vida, seja pelas tarefas de busca, seja pela falta de respostas, bem como pelo desconhecimento do que ocorreu. É evidente que tal interferência arbitrária nas condições de desenvolvimento da família merece um maior reprovador e deve se refletir em reparações específicas.

28. O desaparecimento de um membro da família – e as circunstâncias posteriores de ausência de respostas – não só alteram drasticamente as condições e dinâmicas cotidianas, como também determinam de forma adversa o modo como os familiares se desenvolverão e viverão no futuro, pois lhes foi "adicionado" à vida um evento trágico que os obriga a buscar respostas. Por essa razão, concordamos com a opinião da maioria da Corte ao afirmar que:[17]

> [O] desaparecimento forçado do senhor Muniz da Silva impactou gravemente os projetos de vida de sua esposa e filhos, uma vez que sua ausência provocou uma mudança drástica em suas condições e dinâmicas cotidianas, afetando de maneira irreparável o curso de suas vidas, o que indubitavelmente modificou, de forma adversa, seus planos e projetos para o futuro. Além disso, a Corte recorda, como já apontado em diversos casos, que as vítimas de uma impunidade prolongada sofrem impactos diferentes decorrentes da busca por justiça, não somente de natureza material, mas também outros sofrimentos e danos em seu projeto de vida, bem como possíveis alterações em suas relações sociais e na dinâmica de suas famílias e comunidades. Esses danos, no caso dos familiares de pessoas

16 *Cf.* Parágrafo 132 da Sentença
17 Parágrafo 138 da Sentença.

> desaparecidas, intensificam-se pela falta de apoio das autoridades na busca efetiva pelo paradeiro de seus entes queridos.

29. Na sentença, a Corte reconheceu que "o Tribunal declarou a violação ao "projeto de vida" como parte dos mandatos que a Convenção Americana impõe aos Estados, conforme decidido nas sentenças dos casos *Baptiste e outros Vs. Haiti* e *Viteri Ungaretti e outros Vs. Equador*".[18]

30. Em virtude do exposto, não podemos deixar de observar que esse "mandato" imposto pela Convenção aos Estados – na expressão utilizada pelo Tribunal – constitui um direito autônomo, conforme defendem os signatários do presente voto.

IV. A MODO DE CONCLUSÃO: FAZ-SE O CAMINHO AO CAMINHAR

31. A afirmação da autonomia de um direito não é um mero capricho jurisprudencial nem uma construção apenas teórica. Ao contrário, essa constatação representa uma declaração que visa produzir efeitos concretos e que contribui para o conceito de reparação integral. Dessa forma, essa posição que temos sustentado ultimamente tem o objetivo de fortalecer a proteção e promoção dos direitos humanos na região, por meio de consequências concretas.

32. Primeiramente, seus contornos irradiam efeitos à luz do controle de convencionalidade, tanto em sua vertente preventiva quanto repressiva. Assim, o ordenamento interno dos Estados deverá ser interpretado em conformidade com o *corpus iuris* interamericano, do qual, a partir de agora, o projeto de vida passa a ser um de seus componentes.

33. Além disso, o direito ao projeto de vida exige, como garantia, o respeito aos demais direitos dos quais as pessoas são titulares, e orienta a interpretação visando à efetivação de outros direitos, como o direito à igualdade, à educação, ao trabalho ou à moradia. Nesse sentido, "[a] experiência nos mostra que dificilmente se pode construir esse projeto em condições de extrema vulnerabilidade, ou com as necessidades básicas não atendidas, ou quando a pessoa se encontra inserida em profundos padrões sociais de marginalização, exclusão ou segregação".[19]

34. Somado ao anterior, também confere aos seus titulares o direito de reclamar perante a autoridade judicial quando o Estado ou particulares promovem uma interferência indevida e ilegítima nas condições existenciais sobre as quais o indivíduo pretende construir seu projeto de vida. Nesse sentido, a existência de condições que atentem contra a dignidade – ou que, por pertencerem a grupos historicamente vulneráveis – constitui fundamento legítimo para a pretensão junto às autoridades para concretizar o direito, seja para solicitar condições materiais ou cessar atos intrusivos.

35. Por fim, a consagração de sua autonomia deve repercutir nas reparações, as quais não se devem restringir à compensação pecuniária. De fato, nem as autoridades internas – nem esta Corte – devem olvidar que a indenização econômica é apenas uma forma de reparação; mas no âmbito da restituição e reabilitação desse

---

[18] Parágrafo 133 da Sentença.

[19] Voto parcialmente dissidente do Juiz Ricardo C. Pérez Manrique em Corte IDH. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539. Par. 20.

direito, deve haver uma maior criatividade na elaboração do ressarcimento, em consulta com as vítimas e visando seu pleno gozo.

36. Lamentavelmente, este não é o primeiro caso de desaparecimento forçado que chega a este Tribunal. Muito pelo contrário, desde o *Caso Velásquez Rodríguez* a jurisdição interamericana conheceu inúmeros casos dessa natureza.

37. Entretanto, há relativamente pouco tempo, a Corte tem dedicado capítulos de Mérito voltados a evidenciar o conteúdo e a violação ao projeto de vida, e não apenas como um capítulo dentro das Reparações. Essa menção ilustrativa evidencia a importância que este tribunal confere à expressão e à construção de um projeto vital significativo para as pessoas. Contudo, entendemos que esse reconhecimento lúcido deve progredir para a consagração, pelo plenário da Corte, de sua autonomia como direito; uma vez que reúne todos os componentes da relação tríplice (titulares, destinatário e objeto) e porque possibilitará o aperfeiçoamento do conteúdo da teoria geral das reparações, que visa a *restitutio in integrum*. Almejamos que esse percurso se concretize, mais cedo ou mais tarde, pois é o que exige a dignidade humana, fundamento último do Sistema.

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Juiz

Ricardo C. Pérez Manrique
Juiz

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

(506) 2527-1600
www.corteidh.or.cr
corteidh@corteidh.or.cr
Ave 10, Calles 45 y 47 Los Yoses,
San Pedro, San José, Costa Rica.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

CASO DA SILVA E OUTROS VS. BRASIL

SENTENÇA DE 27 DE NOVEMBRO DE 2024

(Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas)

No caso *Da Silva e outros Vs. Brasil*,

a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante "a Corte Interamericana", "a Corte" ou "este Tribunal"), composta pela seguinte formação*:

Nancy Hernández López, Presidenta;
Humberto Antonio Sierra Porto, Juiz;
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juiz;
Ricardo C. Pérez Manrique, Juiz;
Verónica Gómez, Juíza, e
Patricia Pérez Goldberg, Juíza;

presentes, também,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretário, e
Gabriela Pacheco Arias, Secretária Adjunta,

de acordo com os artigos 62.3 e 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante "a Convenção Americana" ou "a Convenção") e com os artigos 31, 32, 42, 62, 65 e 67 do Regulamento da Corte (doravante "o Regulamento" ou "o Regulamento da Corte"), profere a presente Sentença, que está estruturada na seguinte ordem:

* O Juiz Vice-Presidente da Corte, Juiz Rodrigo Mudrovitsch, de nacionalidade brasileira, não participou da tramitação do presente caso nem da deliberação e assinatura desta Sentença, em conformidade com o disposto nos artigos 19.1 e 19.2 do Regulamento da Corte.

I INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA 3
II PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE 4
III COMPETÊNCIA 5
IV RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL 5
A. Reconhecimento parcial de responsabilidade por parte do Estado e observações da Comissão e dos representantes 5
B. Considerações da Corte 6
B.1. Quanto aos fatos 6
B.2. Quanto às pretensões de direito 7
B.3. Quanto às eventuais medidas de reparação 7
B.4. Avaliação do alcance do reconhecimento de responsabilidade 7
V EXCEÇÃO PRELIMINAR 8
***A.* Alegada incompetência *ratione temporis* no que diz respeito aos fatos anteriores à data de reconhecimento da competência contenciosa do Tribunal** 8
A.1. Alegações das partes e da Comissão 8
A.2. Considerações da Corte 9
VI PROVA 9
A. Admissibilidade da prova documental 9
B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial 10
VII FATOS 10
A. Contexto de violência contra trabalhadores rurais e seus defensores 10
B. Antecedentes 12
C. Fatos alegados que se encontram dentro da competência temporal da Corte 16
VIII MÉRITO 17
VIII-1 DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS, À VERDADE E À PROTEÇÃO JUDICIAL EM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR OS DIREITOS 17
A. Alegações das partes e da Comissão 17
B. Considerações da Corte 18
B.1. A devida diligência no processo penal 18
B.2. O direito à verdade 22
X REPARAÇÕES 23
A. Parte lesada 24
B. Obrigação de investigar 24
C. Medidas de reabilitação 25
D. Medidas de satisfação 27
D.1. Publicação da Sentença 27
D.2. Ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de desculpas públicas 27
E. Garantias de não repetição 28
E.1. Realização de um diagnóstico sobre violência contra pessoas trabalhadoras rurais no estado da Paraíba 31
F. Outras medidas de reparação solicitadas 31
G. Indenizações compensatórias 32
H. Custas e gastos 34
I. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados 35
XI PONTOS RESOLUTIVOS 35

I
INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA

1. *O caso submetido à Corte.* – Em 26 de novembro de 2021, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante "a Comissão Interamericana" ou "a Comissão") submeteu à jurisdição da Corte o caso "Manoel Luiz da Silva e familiares" contra a República Federativa do Brasil (doravante "o Estado", "o Estado do Brasil" ou "Brasil"). A Comissão indicou que o caso está relacionado à alegada responsabilidade internacional do Estado pela suposta falta de diligência na investigação do homicídio do trabalhador rural Manoel Luiz da Silva, ocorrido em 19 de maio de 1997, no Estado da Paraíba, e à alegada situação de impunidade desses fatos até hoje. Além disso, a Comissão considerou que a duração da investigação e do processo penal por mais de 22 anos constitui uma violação da garantia do prazo razoável e uma negação de justiça. Por fim, segundo a Comissão, o caso se refere à alegada violação do direito à integridade psíquica e moral dos familiares do senhor da Silva.

2. *Tramitação perante a Comissão.* – O trâmite perante a Comissão foi o seguinte:

   a) *Petição.* – Em 27 de agosto de 2003, Justiça Global, Comissão Pastoral da Terra da Paraíba (doravante "CPT") e Dignitatis – Assessoria Técnica Popular apresentaram a petição inicial perante a Comissão.

   b) *Relatório de Admissibilidade.* – Em 21 de outubro de 2006, a Comissão aprovou o Relatório de Admissibilidade nº 83/06, que foi notificado às partes em 15 de novembro de 2006.

   c) *Relatório de Mérito*. – Em 28 de setembro de 2019, a Comissão aprovou o Relatório de Mérito nº 143/19, de conformidade com o artigo 50 da Convenção (doravante também "o Relatório de Mérito" ou "o Relatório nº 143/19"), no qual chegou a uma série de conclusões e formulou diversas recomendações ao Estado.

   d) *Notificação ao Estado.* – O Relatório de Mérito foi notificado ao Estado por meio de comunicação de 26 de fevereiro de 2020, com um prazo de dois meses para que informasse sobre o cumprimento das recomendações formuladas. A Comissão concedeu seis prorrogações de prazo ao Estado. Em 11 de novembro de 2021, o Estado solicitou uma sétima prorrogação. Ao avaliar essa solicitação, a Comissão observou que, "um ano e nove meses após a notificação do relatório, embora o Estado manifeste a vontade de cumprir, não foram observados avanços substantivos no cumprimento das recomendações do Relatório de Mérito."

3. *Submissão à Corte*. – Em 26 de novembro de 2021, a Comissão submeteu ao Tribunal as ações e omissões estatais que ocorreram ou continuaram ocorrendo após 10 de dezembro de 1998,[1] "levando em conta a necessidade de obtenção de justiça e reparação para as vítimas, bem como a vontade expressada pela parte peticionária". Este Tribunal observa com preocupação que, entre a apresentação da petição inicial perante

[1] A Comissão designou como delegadas/os perante a Corte ao então Comissário Joel Hernández García e a Secretária Executiva Tania Reneaum Panszi. Ademais, nomeou a Marisol Blanchard Vera, então Secretária Executiva Adjunta, Jorge Meza Flores, atual Secretário Executivo Adjunto, e Analía Banfi Vique, especialista da Secretaria Executiva.

a Comissão e a submissão do caso ao Tribunal, transcorreram mais de 18 anos.

4. *Solicitações da Comissão.*– Com base no exposto, a Comissão solicitou à Corte que declare a responsabilidade internacional do Estado do Brasil pela violação dos direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, contidos nos artigos 5, 8 e 25 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1, no que diz respeito a Manoel Luiz da Silva e seus familiares.

II
PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE

5. *Notificação ao Estado e aos representantes.* – A submissão do caso foi notificada ao Estado e à representação das supostas vítimas[2] (doravante "os representantes"), por meio de comunicações de 9 de fevereiro de 2022.

6. *Escrito de solicitações, argumentos e provas*. – Em 11 de abril de 2022, os representantes apresentaram o escrito de solicitações, argumentos e provas (doravante "escrito de solicitações e argumentos"), nos termos dos artigos 25 e 40 do Regulamento da Corte. Os representantes concordaram com as alegações da Comissão e apresentaram alegações adicionais quanto à suposta violação do direito à verdade, contido nos artigos 8, 13 e 25 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1. Adicionalmente, apresentaram alegações relativas à suposta violação do direito à vida da esposa de Manoel Luiz da Silva, protegido pelo artigo 4 da Convenção. Solicitaram, ainda, a adoção de medidas de reparação adicionais às requeridas pela Comissão.

7. *Escrito de exceções preliminares e de contestação.* – Em 12 de agosto de 2022, o Estado[3] apresentou seu escrito de contestação à submissão do caso e ao Relatório de Mérito, bem como ao escrito de solicitações e argumentos (doravante "escrito de contestação"). Nesse escrito, o Brasil interpôs três exceções preliminares. Além disso, opôs-se às violações alegadas, bem como às medidas de reparação propostas pela Comissão e pelos representantes.

8. *Observações às exceções preliminares.* – Por meio de escritos de 3 e 4 de novembro de 2022, os representantes e a Comissão, respectivamente, apresentaram suas observações às exceções preliminares interpostas pelo Estado.

---

[2] A representação das supostas vítimas é exercida por Comissão Pastoral da Terra da Paraíba, *Dignitatis* e *Justiça Global*.

[3] Mediante comunicação de 11 de março de 2022, o Estado designou como agentes as senhoras e os senhores Antônio Francisco Da Costa e Silva Neto, então Embaixador do Brasil em San José; o Ministro-Conselheiro José Armando Zema de Resende, da Embaixada do Brasil em São José; Lucas dos Santos Furquim Ribeiro, então chefe do Setor de Direitos Humanos da Embaixada do Brasil em San José; o Ministro João Lucas Quental Novaes de Almeida, então Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania do Ministério das Relações Exteriores (doravante "MRE"); a Secretária Bruna Vieira de Paula, chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE; o Secretário Ricardo Edgard Rolf Lima Bernhard, Subchefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE; a Secretária Débora Antonia Lobato Candido, assistente da Divisão de Direitos Humanos do MRE; o Secretário Taciano Scheidt Zimmermann, assistente da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Homero Andretta Junior, Tonny Teixeira de Lima, Beatriz Figueiredo Campos da Nóbrega, Dickson Argenta de Souza, Taiz Marrão Batista da Costa e Boni de Moraes Soares, advogados da União; Milton Nunes Toledo Junior, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ("MMFDH"); Bruna Nowak, coordenadora de Litígios Internacionais em Direitos Humanos da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MMFDH; Dênis Rodrigues da Silva, analista técnico de políticas sociais na Assessoria Especial de Assuntos Internacionais do MMFDH; e Aline Albuquerque Sant'Anna de Oliveira, consultora jurídica do MMFDH.

9. *Audiência Pública*. – Por meio de Resolução de 29 de novembro de 2023, a Presidência da Corte convocou as partes e a Comissão para uma audiência pública sobre as exceções preliminares e, eventualmente, sobre mérito, reparações e custas,[4] que foi realizada em San José, Costa Rica, no dia 8 de fevereiro de 2024, durante o 164º Período Ordinário de Sessões da Corte.[5] Durante essa audiência, o Estado apresentou um reconhecimento parcial de responsabilidade (Capítulo IV *infra*).

10. *Alegações e observações finais escritas*. – Em 11 de março de 2024, a Comissão, os representantes e o Estado enviaram suas observações finais escritas e alegações finais escritas. A Comissão e os representantes também apresentaram observações ao reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado.

11. *Deliberação do presente caso.* – A Corte deliberou a presente Sentença no dia 27 de novembro de 2024, durante o 171º Período Ordinário de Sessões.

III
COMPETÊNCIA

12. A Corte Interamericana é competente para conhecer do presente caso, nos termos do artigo 62.3 da Convenção Americana, em virtude de que o Brasil é Estado Parte neste instrumento desde 25 de setembro de 1992 e reconheceu a competência contenciosa deste Tribunal em 10 de dezembro de 1998.

IV
RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

A. Reconhecimento parcial de responsabilidade por parte do Estado e observações da Comissão e dos representantes

13. Durante a audiência pública do presente caso, o ***Estado*** reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, em razão do "não processamento ágil da ação penal interna". O Estado esclareceu, em suas alegações finais escritas, que o reconhecimento de sua responsabilidade pela violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção fundamenta-se na violação da garantia do prazo razoável. Por outro lado, reconheceu sua responsabilidade internacional pela "violação do direito à integridade pessoal, com respeito aos familiares do senhor Manoel Luiz da Silva", em virtude da "falha no […] prosseguimento célere" da ação penal, que "resultou em grave sofrimento dos familiares diretos" de Manoel Luiz da Silva. Adicionalmente, o Estado brasileiro afirmou que os familiares do Sr. da Silva

[4] *Cf. Caso Da Silva e outros Vs. Brasil. Convocatória a audiência*. Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 29 de novembro de 2023. Disponível em: www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/dasilvayotros_29_11_2023_esp.pdf.

[5] Compareceram à audiência: a) por parte da Comissão: Erick Acuña Pereda e Marina de Almeida Rosa, Assessores; b) por parte dos representantes: Hugo Belarmino de Morais, Tânia Maria de Sousa, Eduardo Baker Valls Pereira, Daniela Alessandra Soares Fichino, Ruggeron Caetano dos Reis, María José Cabezas Castro, Daniel Fernández Vasquez e María Fernanda Sánchez Aguilar; e c) em representação do Estado: Embaixador Antônio Alves Jr., Embaixador do Brasil na Costa Rica; Ministro José Armando Zema de Resende, da Embaixada do Brasil na Costa Rica; Felipe Jacques Berger, Subchefe da Divisão de Litígios em Direitos Humanos do MRE; Tonny Teixeira de Lima, Advogado da União e Coordenador de Litígios Internacionais do Departamento de Assuntos Internacionais; Taiz Marrão Batista da Costa, advogada da União; Isabel Penido de Campos Machado, Coordenadora-Geral de Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos do MDHC; e Maíra Coraci Diniz, Diretora da Câmara de Conciliação Agrária do Instituto de Colonização e Reforma Agrária (doravante "INCRA").

experimentaram um "lamentável e inadmissível sofrimento [...] no decurso da ação penal interna" e fez um pedido de "sinceras desculpas". Além disso, o Estado reconheceu que o senhor Manoel Luiz da Silva foi vítima do contexto de "desigualdade" e "violência no campo". Nesse sentido, manifestou que "reconhece-se a urgência da democratização da posse da terra e o direito dos trabalhadores e trabalhadoras rurais ao trabalho no campo e à vida em um ambiente livre de violência". Ademais, o Estado renunciou às exceções preliminares relativas à falta de esgotamento dos recursos internos e à violação do princípio de subsidiariedade do Sistema Interamericano, por serem incompatíveis com seu reconhecimento de responsabilidade.

14. A ***Comissão*** afirmou que o Estado reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação dos direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais e à proteção judicial, estabelecidos nos artigos 5, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, "devido à falta de devida diligência nas investigações e demora injustificada do processo penal em relação à investigação da morte do senhor Manoel Luiz da Silva, bem como ao impacto gerado em seus familiares". Além disso, apontou que o Brasil não indicou de forma expressa que reconhecia todas as conclusões de fato e as recomendações do Relatório de Mérito, bem como as alegações apresentadas pela representação das supostas vítimas em seu escrito de solicitações e argumentos. Por fim, a Comissão solicitou que o Tribunal profira uma sentença que inclua a determinação ampla e pontual dos fatos do presente caso, todas as questões de mérito e as medidas de reparação.

15. Os ***representantes*** argumentaram que o Estado reconheceu expressamente a violação dos artigos 8.1 e 25.1, mencionando apenas a demora excessiva, mas que também teria reconhecido as falhas na condução da investigação do homicídio de Manoel Luiz da Silva, ao reconhecer a violação do direito à integridade pessoal de seus familiares. Ressaltaram que, embora o Estado não tenha identificado os fatos que integram o seu reconhecimento, entendem que "a interpretação do ato [de reconhecimento] que melhor se conforma com o princípio *pro homine* é aquela na qual o ato de reconhecimento alcança todos os fatos" apresentados pelos representantes. Acrescentaram que, por questão de coerência, a exceção de incompetência temporal da Corte também deveria ser considerada incompatível com o reconhecimento de responsabilidade do Estado.

B. Considerações da Corte

B.1. Quanto aos fatos

16. Em relação aos fatos submetidos pela Comissão, a Corte conclui que cessou a controvérsia sobre: a) o decurso de aproximadamente 16 anos entre o início do trâmite da ação penal, em novembro de 1997, e a decisão final do processo, em novembro de 2013, bem como os mais de 14 anos a partir da data de aceitação da competência da Corte por parte do Estado; b) o longo período decorrido para a decisão de pronúncia; c) as dificuldades constatadas no cumprimento da Carta Rogatória No. 09/98, expedida para receber alguns depoimentos propostos pela defesa; d) o decurso de 4 anos para a decisão do recurso interposto pela acusação contra a decisão do segundo Tribunal do Júri; e e) as falhas do processo penal e seu impacto no bem-estar e no projeto de vida dos familiares do senhor Manoel Luiz da Silva.

17. Por outro lado, o Tribunal considera que persiste a controvérsia sobre os fatos incluídos no Relatório de Mérito e indicados pela Comissão e pelos representantes, relacionados com: i) a suposta falta de recolhimento de algumas provas consideradas essenciais para a solução do caso; e ii) a alegada "má gestão" do processo penal, que teria se manifestado por meio de uma série de erros evidentes.

B.2. Quanto às pretensões de direito

18. Levando em conta as violações reconhecidas pelo Estado, bem como as observações dos representantes e da Comissão, o Tribunal considera que cessou a controvérsia quanto à violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana (direitos às garantias judiciais e à proteção judicial), em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, unicamente no que diz respeito ao descumprimento da garantia do prazo razoável no processo penal. Igualmente, cessou a controvérsia no que tange à violação do direito à integridade pessoal dos familiares da suposta vítima.

19. Portanto, subsiste a controvérsia sobre a) a alegada violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial (artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento) devido à suposta falta de devida diligência no processo penal; b) a alegada violação do direito à verdade (artigos 8, 13 y 25 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento), em razão da ausência de informação acerca das circunstâncias e dos responsáveis pelo homicídio de Manoel Luiz da Silva; c) a alegada violação do direito à proteção da família (artigo 17 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento), tudo isso em detrimento dos familiares de Manoel Luiz da Silva; e d) a alegada violação do direito à vida, em detrimento da senhora Josefa Maria da Conceição.

B.3. Quanto às eventuais medidas de reparação

20. A Corte ressalta que, no âmbito de seu reconhecimento parcial de responsabilidade, o Estado indicou que já está implementando muitas das garantias de não repetição solicitadas pela Comissão e pelos representantes. Além disso, destacou que, em homenagem a Manoel Luiz da Silva, foi criado o Projeto de Assentamento "Novo Taipú", o qual assentou 60 famílias de trabalhadores rurais. Por outra parte, no que concerne às medidas de satisfação, o Brasil reiterou seu "sincero pedido de desculpas" aos familiares do senhor da Silva. Em relação às medidas de reabilitação, o Estado indicou que a senhora Josefa Maria da Conceição, mãe de Manoel Luiz da Silva, recebe acompanhamento regular da equipe de Saúde da Família, bem como de um assistente social e de um psicólogo de seu Município. Quanto às demais medidas de reparação propostas pela Comissão e pelos representantes, o Brasil afirmou que reafirma "sua confiança na justa e ponderada análise pela […] Corte […] e sua disposição para dar o cumprimento devido à futura sentença internacional."

B.4. Avaliação do alcance do reconhecimento de responsabilidade

21. O reconhecimento realizado pelo Estado constitui uma aceitação parcial dos fatos e um reconhecimento parcial das violações alegadas. Esse reconhecimento produz plenos efeitos jurídicos de acordo com os artigos 62 e 64 do Regulamento do Tribunal. A Corte avalia positivamente a vontade do Estado ao manifestar um reconhecimento parcial de responsabilidade internacional, ação que tem transcendência no âmbito do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e contribui para a melhor proteção dos direitos das vítimas.

22. Adicionalmente, a Corte ressalta que o reconhecimento de fatos e violações pontuais e específicos pode ter efeitos e consequências na análise que este Tribunal fizer dos demais fatos e violações alegados, na medida em que todos fazem parte de um

mesmo conjunto de circunstâncias.[6]

23. Em consideração à gravidade dos fatos e das violações alegadas e tendo em vista que subsiste parte das controvérsias apresentadas no caso em questão, a Corte procederá à determinação dos fatos ocorridos, uma vez que isso contribui para a reparação das vítimas, para evitar que se repitam fatos semelhantes e para, em suma, satisfazer os fins da jurisdição interamericana sobre direitos humanos.[7]

24. Em seguida, analisará a procedência e o alcance de algumas das violações alegadas pelos representantes e pela Comissão. Nesse sentido, tendo em conta o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional do Brasil, e da jurisprudência consolidada sobre o assunto, o Tribunal não considera necessário pronunciar-se sobre a violação do direito à integridade pessoal e dos direitos às garantias judiciais e a proteção judicial pelo incumprimento da garantia do prazo razoável em detrimento dos familiares do senhor Manoel Luiz da Silva, reconhecidos nos artigos 5.1, 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1, de forma que procederá a declarar sua violação no capítulo correspondente aos pontos resolutivos. Outrossim, a Corte considera que não é necessário pronunciar-se sobre as violações alegadas pelos representantes em relação aos direitos à proteção da família e a vida, reconhecidos nos artigos 17 e 4.1 da Convenção, respectivamente, uma vez que estas estão compreendidas na violação do direito à integridade pessoal. Por outro lado, considerando que o Estado não reconheceu sua responsabilidade pelas alegadas violações relacionadas à falta de devida diligência no processo penal e ao direito à verdade, a Corte considera necessário pronunciar-se a esse respeito (Capítulo VIII *infra*).

25. Finalmente, o Tribunal se pronunciará sobre todas as reparações solicitadas pela Comissão e pelos representantes.

V
EXCEÇÃO PRELIMINAR

26. De acordo com o capítulo anterior, subsiste a controvérsia quanto à exceção preliminar apresentada pelo Estado em relação à alegada incompetência *ratione temporis* no que tange aos fatos anteriores à data de reconhecimento da competência contenciosa deste Tribunal por parte do Brasil. A seguir, a Corte se pronunciará sobre essa exceção.

A. Alegada incompetência *ratione temporis* no que diz respeito aos fatos anteriores à data de reconhecimento da competência contenciosa do Tribunal

A.1. Alegações das partes e da Comissão

27. O ***Estado*** afirmou que a morte do senhor Manoel Luiz da Silva, bem como os procedimentos internos de investigação realizados de maio de 1997 a dezembro de 1998, ocorreram antes do reconhecimento da competência deste Tribunal por parte do Brasil,

---

[6] *Cf. Caso Rodríguez Vera e outros (Desaparecidos do Palácio de Justiça) Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 14 de novembro de 2014. Série C Nº 287, par. 27, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 4 de julho de 2024. Série C Nº 531, par. 23.

[7] *Cf. Caso Tiu Tojín Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 26 de novembro de 2008. Série C Nº 190, par. 26, e *Caso Hidalgo e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 28 de agosto de 2024. Série C Nº 534, par. 28.

de modo que estariam excluídos da competência *ratione temporis* da Corte. Ademais, argumentou que o Tribunal tem competência para analisar eventuais violações à Convenção decorrentes de fatos que constituam violações específicas e autônomas de negação de justiça e que comprovadamente tenham sido iniciadas ou que deveriam ter sido iniciadas após 10 de dezembro de 1998.

28. A ***Comissão*** apontou que, embora a investigação penal pelos fatos denunciados tenha tido início alguns meses antes da aceitação da competência contenciosa do Tribunal, o processo penal prosseguiu após essa data, persistindo também os seus efeitos. Assim, argumentou que a Corte é competente, em razão do tempo, para conhecer dos fatos submetidos pela Comissão.

29. Os ***representantes*** argumentaram que não foram alegadas violações relacionadas a fatos anteriores a 10 de dezembro de 1998, mas sim violações decorrentes da falta do dever de devida diligência na investigação sobre a morte violenta da suposta vítima e dos impactos sofridos por sua família após a data mencionada. Concluíram que, por conseguinte, os argumentos apresentados pelo Estado quanto à exceção preliminar *ratione temporis* não são procedentes. Ademais, ressaltaram que a exceção preliminar por incompetência *ratione temporis* seria incompatível com o reconhecimento de responsabilidade internacional relativo às violações dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção.

A.2. Considerações da Corte

30. A Corte estabeleceu que é competente para conhecer violações ocorridas no âmbito de um processo ou investigação judicial, mesmo que este tenha sido iniciado antes de tal reconhecimento, quando as violações têm origem em fatos independentes ocorridos após a data de reconhecimento da competência do Tribunal.[8]

31. No presente caso, constata-se que, no escrito de submissão do caso, a Comissão destacou que apenas submetia à Corte fatos posteriores à data de aceitação da jurisdição da Corte pelo Estado. Nessa linha, este Tribunal verifica que tanto a Comissão quanto os representantes identificaram vários fatos supostamente ocorridos no âmbito do processo penal após 10 de dezembro de 1998, data do reconhecimento da competência contenciosa da Corte por parte do Brasil. Portanto, ao possuir competência temporal para se pronunciar sobre os referidos fatos, a Corte rejeita a exceção preliminar.

VI
PROVA

A. Admissibilidade da prova documental

32. A Corte recebeu diversos documentos apresentados como prova pela Comissão, pelos representantes e pelo Estado, os quais, como em outros casos, são admitidos entendendo-se que foram apresentados na devida oportunidade processual (artigo 57 do Regulamento).[9]

---

[8] *Cf. Caso das Hermanas Serrano Cruz Vs. El Salvador*. Exceções Preliminares. Sentença de 23 de novembro de 2004. Série C Nº 118, par. 84; e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 20.

[9] A prova documental pode ser apresentada, em geral, e de acordo com o artigo 57.2 do Regulamento, juntamente com os escritos de submissão do caso, de solicitações e argumentos ou de contestação, conforme o caso, e não é admissível a prova apresentada fora dessas oportunidades processuais, salvo nas exceções estabelecidas no referido artigo 57.2 do Regulamento (a saber, força maior, impedimento grave) ou caso se trate de um fato superveniente, isto é, ocorrido após os citados momentos processuais. *Cf. Caso Velásquez*

B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial

33. A Corte considera pertinente admitir as declarações prestadas na audiência pública,[10] bem como a declaração prestada perante agente dotado de fé pública,[11] na medida em que se ajustem ao objeto definido pela Presidência na Resolução que ordenou recebê-las.[12]

VII
FATOS

34. Neste capítulo a Corte estabelecerá os fatos do caso com base no quadro fático submetido ao seu conhecimento pela Comissão Interamericana, na prova constante dos autos e no reconhecimento de responsabilidade do Estado, em relação aos seguintes aspectos: (A) o contexto de violência contra trabalhadores rurais e os seus defensores; (B) os seguintes antecedentes do caso: (b.1) homicídio de Manoel Luiz da Silva; (b.2) investigação policial; e (b.3) início da ação penal; e (C) os fatos alegados que se encontram dentro da competência temporal da Corte.

A. Contexto de violência contra trabalhadores rurais e seus defensores

35. Como foi assinalado pela Corte no *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil*, desde o período colonial o Brasil vivenciou uma distribuição desequilibrada da propriedade.[13] No ano de 1980, as propriedades rurais com uma extensão maior a 1.000 hectares, considerados como grandes imóveis rurais, representam o 0,93% do total das propriedades rurais, e concentravam 45.10% da área rural total do Brasil. Por sua vez, as propriedades rurais com uma área inferior a 10 hectares representavam 50.35% do total das propriedades rurais, com uma ocupação de 2.47% da área rural total do Brasil.[14] A concentração de terras no Brasil se manteve estável desde 1980.[15] Os conflitos agrários existentes nas

---

Rodríguez Vs. Honduras. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C Nº 4, par. 140, e *Caso Capriles Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 10 de outubro de 2024. Série C Nº 541, par. 23.

[10] Foram recebidas as declarações de Manoel Adelino de Lima e Aton Fon Filho, propostas pelos representantes, e de Aury Lopes Júnior, proposta pelo Estado.

[11] Foi recebido o laudo pericial de Diego Augusto Diehl, proposto pela Comissão.

[12] Os objetos das declarações encontram-se estabelecidos na Resolução do Presidente da Corte de 29 de novembro de 2023. Disponível em: http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/dasilvayotros_29_11_2023_por.pdf.

[13] *Cf.* ONU, *Relatório do Relator Especial sobre habitação adequada, como parte do direito a um nível de vida adequado, Sr. Miloon Kothari. Adendo. Missão ao Brasil.* Doc. E/CN.4/2005/48/Add.3, 18 de fevereiro de 2004, par. 37; OEA, CIDH. *Relatório sobre a Situação dos Direitos Humanos no Brasil, Capítulo VII: a propriedade da terra rural e os direitos humanos dos trabalhadores rurais*, OEA/Ser.L/V/II.97, 29 setembro 1997, par. 1, e Oxfam, Brasil. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, 2016, p. 3. Disponível em: https://rdstationstatic.s3.amazonaws.com/cms/files/115321/1596831720relatorio-terrenos_desigualdade-brasil_0-2.pdf, e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 44.

[14] *Cf.* Sistema de Recuperação Automática (SIDRA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo agropecuário, tabela 263: número de assentamentos e áreas rurais por grupos de área total. Disponível em: https://sidra.ibge.gov.br/tabela/263#resultado, e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 44.

[15] *Cf.* Oxfam, Brasil. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*, supra, p. 6, e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 44.

diferentes regiões do Brasil são o resultado dessa grande concentração de terras nas mãos de poucos proprietários.[16]

36. Em resposta a essa concentração de terras, bem como à prática de apropriação irregular de terras ("grilagem")[17] e ao processo de modernização e liberalização da agricultura,[18] vários movimentos sociais emergiram no Brasil ao longo dos séculos XIX e XX, em particular entre os anos de 1964 a 1985, durante a ditadura militar.[19]

37. Entre 1961 e 1988, foram reportadas 1.196 mortes no campo relacionadas com conflitos pela terra. No estado da Paraíba, ocorreram 19 casos de mortes e desaparecimentos de camponeses e apoiadores.[20] De 1985 a 2022, registraram-se 2.107 assassinatos no campo relacionados com conflitos agrários, com uma média anual deste tipo de homicídio comparável à média observada durante a ditadura militar brasileira.[21]

38. A violência no campo na Paraíba durante a época do homicídio de Manoel Luiz da Silva levou à instalação, em 8 de maio de 2001, de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (doravante, "CPI")[22] para investigar denúncias de violência no campo e a formação de milícias privadas no estado da Paraíba.[23]

39. No que se refere à responsabilização criminal dos autores intelectuais e materiais dos homicídios perpetrados contra trabalhadores rurais, dos 1.280 trabalhadores rurais assassinados no Brasil entre 1985 e 2000, apenas 121 casos foram levados a julgamento. Em relação a esses casos, 67 pessoas foram condenadas.[24] A esse respeito, a impunidade no Brasil tem sido denunciada por organismos e especialistas internacionais, como a Relatora Especial das Nações Unidas sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, que, em seu relatório sobre a visita ao Brasil em 2003, destacou que "em

---

16 *Cf.* Human Rights Watch. *A luta pela terra no Brasil: A violência rural continua,* 1992, p. 6. Disponível em: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/braz926full.pdf; e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 44.

17 O termo "grilagem" pode ser entendido como a ação ilegal dirigida à transferência de terras públicas a favor de terceiros. *Cf.* Oxfam, *Brasil. Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural.* 2016, supra, p. 3.

18 Durante o processo de modernização da agricultura no Brasil, os grandes assentamentos receberam incentivos fiscais e tiveram acesso a créditos, pesquisas e assistência técnica governamental, com o objetivo de produzir para a exportação e atender à agroindústria. Além disso, tal processo de modernização "provocou o deslocamento de milhões de famílias, principalmente do Nordeste e do Sul do país, em direção às cidades e regiões do Centro-Oeste e Norte". *Cf.* Oxfam, Brasil. *Terra da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural.* 2016, supra, pp. 4 a 5.

19 *Cf.* ONU, *Relatório do Relator Especial sobre habitação adequada, como parte do direito a um nível de vida adequado, Sr. Miloon Kothari. Adendo. Missão ao Brasil, supra,* pars. 37, 39 e 40; e *Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 45.

20 *Cf.* Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, Brasil. *Camponeses mortos e desaparecidos: Excluídos da Justiça de Transição*, 1ª Edição: Brasília, DF, 2013, p. 25. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/dilma/sdh_direito-a-memoria-e-a-verdade-camponeses-mortos-e-desaparecidos_2013.pdf.

21 *Cf.* Dados da Comissão Pastoral da Terra disponíveis em https://www.cptnacional.org.br/cedoc/centro-de-documentacao-dom-tomas-balduino.

22 A Comissão Parlamentar de Inquérito é um grupo de parlamentares que realiza investigações no âmbito do Poder Legislativo. Neste caso, foi denominada CPI da Violência no Campo, criada em maio de 2001.

23 *Cf.* Brasil. Assembleia Legislativa da Paraíba. Relatório Final da Comissão Parlamentar para investigar Denúncias de Violência no Campo e a Formação de Milícias Privadas no Estado da Paraíba. João Pessoa, 2001.

24 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 1732).

alguns casos, os juízes estão sujeitos a pressões dos governos locais ou de atores econômicos influentes, como os latifundiários".[25]

B. Antecedentes

b.1. O homicídio de Manoel Luiz da Silva

40. Manoel Luiz da Silva era trabalhador rural, integrante do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (doravante "MST") e, na época de sua morte violenta, estava casado com Edileuza Adelino de Lima, com quem tinha um filho, Manoel Adelino de Lima. O senhor da Silva e seus familiares eram pessoas de poucos recursos econômicos.[26]

41. De acordo com a investigação policial, em 19 de maio de 1997, aproximadamente às 16:00 horas, os trabalhadores rurais Manoel Luiz da Silva (suposta vítima), João Maximiano da Silva, Sebastião Félix Silva e Manoel Luiz Silva (homônimo da suposta vítima) saíram do acampamento do MST, instalado na fazenda "Amarelo", com o objetivo de ir a uma mercearia para comprar querosene. O acampamento estava localizado no município de São Miguel de Taipú, no estado da Paraíba, e estava sob a supervisão do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (doravante "INCRA"). Ao regressar ao acampamento, por volta das 17:30 horas, passavam por um caminho "carroçável", situado nos terrenos correspondentes à Fazenda Engenho Taipú, de propriedade de A.V.A., quando se encontraram com agentes de segurança privada que trabalhavam para esse fazendeiro, conhecidos como J.C.S., S.L.S. e M.S.W.[27]

42. Os agentes estavam a cavalo e fortemente armados com rifles, escopetas calibre 12 e revólveres. Avisaram os referidos trabalhadores rurais de que não podiam transitar pelo caminho por onde se encontravam e que o dono da Fazenda Engenho Taipú lhes havia ordenado matar os sem terra que se encontravam nas proximidades da sua fazenda. Pouco depois, os agentes ordenaram que os trabalhadores largassem os objetos que carregavam, que consistiam em três foices e um facão, e dispararam a queima-roupa contra Manoel Luiz da Silva, que morreu instantaneamente.[28]

43. Em seguida, o homônimo da suposta vítima, Manoel Luiz Silva, e Sebastião Félix Silva conseguiram fugir.[29] Os agentes de segurança privada dispararam contra eles pelas

---

[25] ONU. Comissão de Direitos Humanos. *Relatório especial sobre a missão ao Brasil da Relatora Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Asma Jahangir*. Doc. E/CN.4/2004/7/Add.3. p. 18.

[26] *Cf.* Declaração de Manoel Adelino de Lima, prestada na Audiência Pública do presente caso; Declaração em vídeo de Josefa Maria da Conceição (expediente de material audiovisual), e Declaração em vídeo de Usan Ferreira de Azevedo (expediente de material audiovisual).

[27] *Cf.* Denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em 7 de novembro de 1997 (expediente de provas, folha 1484), e Relatório sobre a investigação policial Nº 027/97, de 18 de setembro de 1997 (expediente de provas, folha 56).

[28] *Cf.* Relatório sobre a investigação policial Nº 027/97, de 18 de setembro de 1997 (expediente de provas, folha 56); Denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em 7 de novembro de 1997 (expediente de provas, folha 1484), Alegações Finais do Ministério Público de 25 de maio de 2001 (expediente de provas, folha 1489), e Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folhas 17 e 18).

[29] *Cf.* Decisão de 26 de setembro de 2007, no recurso de apelação interposto pelo Ministério Público do Estado da Paraíba (expediente de provas, folhas 1522 e 1523).

costas, mas as balas não os atingiram. João Maximiano da Silva foi detido pelos agentes por alguns minutos e, posteriormente, e foi libertado.[30]

44. Nesse sentido, os trabalhadores sobreviventes narraram o seguinte em suas declarações perante a autoridade policial:

(i) João Maximiano afirmou que "sem qualquer conversa, [um dos agentes] friamente atirou" contra Manoel Luiz da Silva e que "[...] a vítima não teve a menor chance de defesa, pois logo que os capangas se aproximaram, já foram disparando."[31]

(ii) Sebastião Félix afirmou que, antes dos disparos, um dos capangas pediu "que todos soltassem as foices" e que "todos quatro cumpriram o pedido". Acrescentou que: "de repente, um dos elementos disparou contra seu companheiro, que morreu no local" e que, diante da situação, "resolveu fugir."[32]

(iii) Manoel Luiz Silva afirmou que, depois do momento em que passaram pela primeira vez pelos agentes de segurança do fazendeiro A.V.A., estes gritaram "vocês estão pensando que aqui não tem homem? [...] não sabem que é proibido andar por aqui?". Em seguida, segundo o senhor Luiz Silva: "[...] sem qualquer conversa, um baixinho, moreno de bigode, usando chapéu de massa de cor creme, atirou no" Manoel Luiz da Silva. O declarante relatou que, quando viu Manoel Luiz da Silva cair no chão, "correu pulando uma cerca e o mesmo fazendo [...] Sebastião Félix da Silva".[33]

45. Adicionalmente, Manoel Luiz Silva (homônimo da suposta vítima) declarou que empregados da Fazenda Engenho Taipú ameaçavam frequentemente os moradores da região com atirar em quem atravessasse a propriedade.[34] João Maximiano afirmou que a suposta vítima e seus acompanhantes sempre transitavam por esse caminho, já que era geralmente utilizado pela população local.[35]

46. A região onde os fatos ocorreram era objeto de conflito de terras e, no momento dos acontecimentos, seu proprietário era A.V.A. Consta dos autos que o senhor A.V.A.

---

30 *Cf.* Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 17).

31 *Cf.* Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folhas 17 e 18) e Declaração de João Maximiano da Silva durante audiência para colheita de depoimentos perante o Juiz do distrito de Pilar em 15 de setembro de 1998 (expediente de provas, folha 268).

32 *Cf.* Declaração de Sebastião Félix perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 21) e Declaração de Sebastião Félix durante audiência de colheita de depoimentos perante o Juiz do distrito de Pilar em 15 de setembro de 1998 (expediente de provas, folha 264).

33 *Cf.* Declaração de Manoel Luiz Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 30 de maio de 1997 (expediente de provas, folhas 23 e 24).

34 *Cf.* Declaração de Manoel Luiz Silva durante audiência de colheita de depoimentos perante o Juiz do distrito de Pilar em 15 de setembro de 1998 (expediente de provas, folha 261).

35 *Cf.* Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 18).

pode ter sido quem contratou os agentes supostamente envolvidos na morte do senhor da Silva.[36]

47. Sobre o disparo, em sua primeira declaração, A.V.A., proprietário da Fazenda Engenho, afirmou que havia sido informado de que o responsável pelo tiroteio seria M.S.W. [37] O administrador da fazenda, J.P.Q., declarou que também lhe haviam informado que o responsável era M.S.W. [38] J.C.S. e S.L.S. afirmaram que faziam parte do grupo de guardas de segurança que se aproximou da suposta vítima e também atribuíram a autoria do disparo a M.S.W.[39]

48. Manoel Luiz da Silva foi assassinado na Fazenda Engenho Taipú, deixando sua esposa, Edileuza Adelino de Lima, grávida de dois meses, um filho de quatro anos de idade, Manoel Adelino de Lima, e sua mãe, Josefa Maria da Conceição.[40]

b.2. A investigação policial

49. Em 20 de maio de 1997, ao tomar conhecimento da morte do senhor da Silva, os trabalhadores rurais do acampamento onde vivia a suposta vítima dirigiram-se à Delegacia de Polícia de São Miguel de Taipú para informar o ocorrido.[41] Relataram que havia apenas um policial "o qual tentou ligar (*sic*) para as cidades de Itabaiana, bem como Pilar, para comunicar o fato e igualmente solicitar providências, [mas] o tal policial não conseguiu em razão do telefone está o tempo todo ocupado". Por esse motivo, dirigiram-se à Delegacia de Polícia Militar de Itabaiana, acompanhados por Maria Antero de Sousa Silva, Presidenta do Sindicato dos Trabalhadores Rurais do Município de São Miguel de Taipú, para solicitar medidas urgentes.[42]

50. Nesse mesmo dia, iniciou-se a investigação policial, com a ordem de apreensão das armas que foram confiscadas na Fazenda Engenho Taipú e a colheita de depoimentos de testemunhas.[43] Naquele dia, um Capitão da Polícia Militar dirigiu-se a cavalo ao local dos fatos com dois outros policiais. Ao passar pelo acampamento na Fazenda Amarelo, convocou os trabalhadores que presenciaram o delito – João Maximiano da Silva, Manoel Luiz Silva e Sebastião Félix Silva – para que os acompanhassem na diligência. Os cavalos

---

36 *Cf.* Declaração de A.V.A. de 18 de junho de 1997 (expediente de provas, folhas 47 e 48), Relatório sobre a investigação policial Nº 027/97, de 18 de setembro de 1997 (expediente de provas, folha 1469), e Declaração de Maria Antero de Sousa Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 26 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 15).

37 *Cf.* Declaração de A.V.A. de 18 de junho de 1997 (expediente de provas, folha 48).

38 *Cf.* Declaração de J.P.Q., sem data (expediente de provas, folha 81).

39 *Cf.* Ata de interrogatório de J.C.S. de 18 de junho de 1997 (expediente de provas, folha 42) e Ata de interrogatório de S.L.S. de 10 de dezembro de 1997 (expediente de provas, folha 66).

40 *Cf.* Declaração de Manoel Adelino de Lima, prestada na Audiência Pública do presente caso; Declaração em vídeo de Josefa Maria da Conceição (expediente de material audiovisual) e Declaração em vídeo de Usan Ferreira de Azevedo (expediente de material audiovisual).

41 *Cf.* Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 18) e Declaração de Sebastião Félix perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 21).

42 *Cf.* Declaração de Maria Antero de Sousa Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 26 de maio de 1997 (expediente de provas, folhas 14 e 15) e Declaração de José Carlos da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 2 de junho de 1997 (expediente de provas, folhas 895 e 896).

43 *Cf.* Ofício de 20 de maio de 1997 expedido pelo Delegado da Polícia Civil (expediente de provas, folha 12).

montados pelos policiais eram os mesmos utilizados pelos suspeitos da morte da suposta vítima.[44]

51. Na autópsia, constatou-se que Manoel Luiz da Silva foi atingido por uma arma de grande calibre na região do tórax, sofrendo uma ferida de aproximadamente dois centímetros e meio de diâmetro, produzida por um projétil calibre 12, bem como seis feridas não penetrantes de aproximadamente um centímetro cada.[45]

52. O delegado de São Miguel de Taipú informou que, na sede da Fazenda Engenho Taipú, foram encontradas quatro escopetas de calibre indefinido, um rifle calibre 38, seis tubos de pólvora, três caixas de carretéis, quatro cartuchos calibre 12, dois cartuchos calibre 20 e uma quantidade aproximada de duzentos gramas de chumbo. Nenhuma arma compatível com o calibre do disparo contra a suposta vítima foi confiscada.[46] Adicionalmente, o laudo pericial do local dos fatos apontou a descoberta do cadáver, de três foices e de um facão – sem fornecer qualquer outra informação.[47]

53. Em 18 de setembro de 1997, foi emitido o relatório final da investigação policial, no qual foram apontados J.C.S. e S.L.S. como supostos responsáveis pelo homicídio.[48]

b.3. O início da ação penal

54. Em 7 de novembro de 1997, o Ministério Público do Estado da Paraíba apresentou a denúncia contra J.C.S. e S.L.S.[49] J.C.S. e S.L.S. afirmaram que não presenciaram os fatos. J.C.S. afirmou que "não presenciou o fato apurado; que estava na casa Grande da fazenda", mas indicou que lhe haviam informado que o responsável pelos disparos seria "um tal Marcelo […] que mora em Itaquitinga".[50] Durante o processo penal, S.L.S. também declarou que se encontrava na fazenda quando os fatos ocorreram.[51] Entre 10 de novembro de 1998 e 6 de janeiro de 1999, as testemunhas prestaram depoimentos.[52]

---

[44] *Cf.* Declaração de Manoel Luiz Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 30 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 24); Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 18) e Declaração de Sebastião Félix perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 21).

[45] *Cf.* Relatório do exame cadavérico (autópsia) de 20 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 1413).

[46] *Cf.* Ofício nº s/n-97-DPSMT-PB expedido pelo Delegado da Polícia Civil no qual se relacionam as armas apreendidas na Fazenda Engenho Taipú (expediente de provas, folha 27).

[47] *Cf.* Laudo pericial do local dos fatos de 20 de maio de 1997 (expediente de provas, folhas 33 a 38).

[48] *Cf.* Relatório Final sobre a investigação policial de 18 de setembro de 1997 (expediente de provas, folhas 54 a 59).

[49] *Cf.* Denúncia apresentada pelo Ministério Público do Estado da Paraíba em 18 de setembro de 1997 (expediente de provas, folhas 864 a 867).

[50] *Cf.* Ata de interrogatório de J.C.S. de 25 de maio de 1998 (expediente de provas, folha 136).

[51] *Cf.* Ata de interrogatório de S.L.S. de 10 de dezembro de 1997 (expediente de provas, folha 144) e Decisão de 26 de setembro de 2007 no recurso de apelação interposto pelo Ministério Público do Estado da Paraíba (expediente de provas, folha 1525).

[52] *Cf.* Declaração de Sebastião Felix da Silva de 10 de novembro de 1998 (expediente de provas, folhas 79 e 80) e Ata de audiência de 6 de janeiro de 1999 (expediente de provas, folha 87).

C. Fatos alegados que se encontram dentro da competência temporal da Corte

55. Após a etapa de instrução do caso, em 8 de outubro de 2001, o juiz anulou a maior parte dos atos processuais realizados até então, aceitando o pedido da defesa para sanar diversas omissões encontradas. Entre elas, estavam a ausência de citação das testemunhas oferecidas pelos advogados dos acusados, a falta de notificação dos advogados dos acusados em alguns atos processuais e a inversão da ordem legal dos depoimentos testemunhais. Assim, recomeçou toda a instrução penal, com a emissão de ofícios para a repetição de todos os atos anulados.[53]

56. Em 15 de setembro de 2003 foi proferida a sentença de pronúncia,[54] por meio da qual o juiz competente submeteu o caso ao Tribunal do Júri, considerando que havia indícios suficientes da prática de um homicídio doloso.[55] Em 15 de outubro de 2003 a defesa interpôs recurso contra a referida decisão.[56] O recurso foi decidido em 21 de dezembro de 2004 pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, determinando que o caso deveria prosseguir em relação a S.L.S., uma vez que a notificação da sentença de pronúncia de J.C.S. "restou frustrada". Além disso, ordenou que fosse realizada a intimação pessoal de J.C.S..[57]

57. Em 23 de março de 2006 ocorreu a sessão do Tribunal do Júri[58]. Os representantes informaram que, durante seu interrogatório, o acusado negou haver participado do delito e afirmou que estava em sua residência no momento do homicídio. Afirmou que não sabia ler e que desconhecia a declaração contida nas atas em que haveria confessado sua participação no crime[59]. A testemunha de acusação Manoel Luiz Silva (homônimo da vítima) confirmou aos jurados que S.L.S. havia sido um dos participantes do homicídio e também afirmou que, após o crime, havia se mudado para outra cidade por medo de represálias do Sr. A.V.A.N., proprietário da fazenda Engenho Taipú[60]. O Tribunal de Júri decidiu por maioria absolver o acusado.[61] O Ministério Público e a assistente da acusação interpuseram recurso de apelação contra a decisão, o qual foi decidido em 26 de setembro de 2007 pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, anulando a decisão do Tribunal do Júri e designando um novo julgamento.[62]

---

53 *Cf.* Decisão judicial de 8 de outubro de 2001 (expediente de provas, folha 113).

54 A "pronúncia" é a decisão que encerra a primeira fase do processo no tribunal do júri brasileiro, na qual, conforme o Art. 413 do Código de Processo Penal Brasileiro (doravante "CPP"), "[o] juiz, fundamentadamente, pronunciará o acusado, se convencido da materialidade do fato e da existência de indícios suficientes de autoria ou de participação".

55 *Cf.* Sentença de pronúncia de 15 de setembro de 2003 (expediente de provas, folha 1519).

56 *Cf.* Recurso em sentido estrito interposto em 15 de outubro de 2003 (expediente de provas, folhas 157 a 160).

57 *Cf.* Decisão do Tribunal de Justiça da Paraíba de 2004 sobre o recurso em sentido estrito (expediente de provas, folha 162).

58 *Cf.* Sentença absolutória proferida pelo Tribunal do Júri de Pilar em 23 de março de 2006 (expediente de provas, folhas 7 e 8).

59 *Cfr.* Ofício JG-RJ nº 34/06 de 23 de março de 2006 (expediente de provas, folhas 402 a 405).

60 *Cfr.* Ofício JG-RJ nº 34/06 de 23 de março de 2006 (expediente de provas, folhas 402 a 405).

61 *Cf.* Sentença absolutória proferida pelo Tribunal do Júri de Pilar em 23 de março de 2006 (expediente de provas, folhas 7 e 8).

62 *Cf.* Decisão do Tribunal de Justiça da Paraíba de 26 de setembro de 2007 (expediente de provas, folha 1526).

58. Em 1º de dezembro de 2009, J.C.S. e S.L.S. foram submetidos a novo julgamento pelo Tribunal do Júri. Nesse julgamento, reconheceu-se a materialidade do delito por unanimidade e a atuação em concurso para o crime. Contudo, foi proferida decisão absolutória[63] em relação a ambos os acusados.[64] O Ministério Público interpôs novo recurso de apelação, o qual foi declarado improcedente após exame do Tribunal de Justiça do referido estado.[65] Assim, a decisão de absolvição dos acusados transitou em julgado em 22 de novembro de 2013.[66]

VIII
MÉRITO

59. No presente caso, compete à Corte analisar a responsabilidade internacional do Estado decorrente da alegada falta de devida diligência no processo penal iniciado em virtude do homicídio de Manoel Luiz da Silva. Ademais, compete estudar a suposta violação do direito à verdade dos seus familiares.

VIII-1
DIREITOS ÀS GARANTIAS JUDICIAIS, À VERDADE E À PROTEÇÃO JUDICIAL EM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR OS DIREITOS[67]

A. Alegações das partes e da Comissão

60. A ***Comissão*** afirmou que o Estado tinha o dever de iniciar linhas de investigação sobre a participação de agentes estatais no homicídio do senhor da Silva, pois existiam indícios dessa participação, como o uso, por parte dos policiais que investigaram os fatos, de cavalos de propriedade do dono da fazenda onde os fatos ocorreram, os mesmos que teriam sido usados pelos suspeitos. Acrescentou que não consta no processo penal informação de que a vítima pertencia ao MST, apesar de haver elementos quanto a um possível vínculo entre o crime e essa circunstância. Por outro lado, a Comissão apontou que, ao contrário do Protocolo de Minnesota, a investigação do homicídio de Manoel Luiz da Silva não confirmou se os projéteis que o atingiram foram disparados pelas armas encontradas na fazenda. Além disso, indicou que não foram exploradas todas as hipóteses de autoria sugeridas na investigação, concentrando-se em duas pessoas, mesmo quando testemunhas presenciais afirmaram haver pelo menos três pessoas envolvidas, e tampouco foi investigada a possível autoria intelectual do crime. A Comissão também destacou que, embora tenham sido ordenadas uma série de diligências fundamentais para o esclarecimento de todas as responsabilidades, várias delas não foram realizadas sem que houvesse uma justificativa clara e coerente a respeito. A Comissão argumentou que, apesar das omissões por parte da polícia, o Ministério Público decidiu apresentar a denúncia, após a qual S.L.S. foi absolvido, enquanto os outros acusados nem sequer foram julgados. O anterior seria incompatível com o dever de

---

63 Nos termos do art. 483, III do CPP brasileiro, após a votação dos quesitos referentes à autoria e à materialidade, vota-se o quesito genérico sobre a absolvição dos acusados.

64 *Cf.* Sentença absolutória de 1 de dezembro de 2009 (expediente de provas, folhas 1528 e 1529).

65 *Cf.* Decisão de 16 de outubro de 2013 no recurso de apelação interposto pelo Ministério Público do Estado da Paraíba (expediente de provas, folhas 1531 a 1538).

66 *Cf.* Certidão de coisa julgada da decisão de absolvição de 22 de novembro de 2013 (expediente de provas, folha 1540).

67 Artigos 8, 13 e 25 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento.

investigar com a devida diligência, de forma que o Estado teria violado os artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação às obrigações estabelecidas no artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento dos familiares da suposta vítima.

61. Os ***representantes*** destacaram que os impactos da morte de Manoel Luiz da Silva para seus familiares e no assentamento onde viviam não podem ser tratados como uma questão individual, mas necessariamente fazem parte de um contexto social mais amplo, no qual o Estado deveria ter garantido uma investigação efetiva sobre sua morte. Ressaltaram que os anos posteriores ao início da ação penal foram marcados por um lento avanço processual e pela falta de diligência na condução das investigações. Argumentaram também que as investigações se limitaram a entrevistar testemunhas convocadas pela defesa e pelo Ministério Público, de modo que não houve, por exemplo, qualquer tentativa de identificar ou localizar o suposto autor do disparo, M.S.W., nem de localizar a arma utilizada. Por outro lado, os representantes sustentaram que a questão do direito à verdade seria relevante neste caso não só porque o crime não foi solucionado, mas também por causa da suposta falta de preocupação das autoridades estatais em enquadrar a morte de Manoel Luiz da Silva no contexto da luta pela terra na Paraíba e, de maneira mais geral, no Brasil.

62. Durante a audiência pública e em suas alegações finais escritas, o ***Estado*** reconheceu a violação dos artigos 8 e 25 da Convenção Americana, decorrente do "não processamento ágil da ação penal interna", por não se ajustar aos parâmetros estabelecidos pelos precedentes da Corte em relação à garantia do prazo razoável. Ademais, o Estado reconheceu a falha no trâmite célere do processo penal. Por outro lado, quanto à alegação de violação do direito à verdade, o Estado argumentou que "não apresentou uma narrativa alternativa ou fantasiosa dos fatos que buscasse ocultação do ocorrido". Ao contrário, teria adotado medidas para esclarecer o que aconteceu e responsabilizar os culpados, embora tenha havido uma "falha estatal na condução dos recursos internos, o que resultou em impunidade".

B. Considerações da Corte

B.1. A devida diligência no processo penal

63. A Corte tem expressado de forma reiterada que os Estados Partes estão obrigados a fornecer recursos judiciais efetivos às vítimas de violações de direitos humanos (artigo 25), recursos que devem ser processados em conformidade com as regras do devido processo legal (artigo 8.1), tudo isso dentro da obrigação geral, a cargo dos próprios Estados, de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos pela Convenção a toda pessoa que se encontre sob sua jurisdição (artigo 1.1).[68]

64. Em todos os casos que envolvam violações dos direitos humanos, os Estados devem assegurar uma justiça imparcial, oportuna e de ofício para a coleta de provas e a devida análise das hipóteses de autoria, por ação ou omissão.[69] Nesse sentido, esta Corte estabeleceu que, a fim de garantir sua efetividade, uma investigação de violações dos direitos humanos deve evitar omissões na coleta de evidências e no seguimento de linhas

---

[68] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Exceções Preliminares*, *supra*, par. 91, e *Caso Capriles Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 10 de outubro de 2024. Série C Nº 541, par. 151.

[69] *Cf. Caso Escaleras Mejía e outros Vs. Honduras*. Sentença de 26 de setembro de 2018. Série C Nº 361, par. 47, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 16 de novembro de 2023. Série C Nº 507, par. 152.

lógicas de investigação.[70] Assim, a eficiente determinação da verdade no âmbito da obrigação de investigar uma morte deve ser demonstrada desde as primeiras diligências, com toda a acuidade.[71]

65. Nesse sentido, a Corte especificou os princípios orientadores que devem ser observados numa investigação de uma morte violenta, conforme se depreende dos fatos do presente caso. As autoridades estatais que conduzem uma investigação desse tipo devem realizar, no mínimo, entre outras medidas: i) identificar a vítima; ii) recuperar e preservar o material probatório relacionado à morte, a fim de auxiliar em qualquer potencial investigação penal dos responsáveis; iii) identificar possíveis testemunhas e obter seus depoimentos em relação à morte investigada; iv) determinar a causa, a forma, o local e o momento da morte, bem como qualquer padrão ou prática que possa ter ocasionado a morte; e v) distinguir entre morte natural, morte acidental, suicídio e homicídio. As autópsias e os exames de restos humanos devem ser realizados de forma rigorosa, por profissionais competentes e empregando os procedimentos mais adequados.[72]

66. A Corte afirmou que é necessário investigar exaustivamente a cena do crime[73] e que devem ser realizadas diligências mínimas e indispensáveis para a conservação dos elementos de prova e evidências que possam contribuir para o sucesso da investigação.[74] Nesse sentido, em relação à cena do crime, os investigadores devem, no mínimo: fotografar a referida cena,[75] qualquer outra evidência física e o corpo tanto como foi encontrado quanto após ser movido; coletar e conservar todas as amostras de sangue, cabelo, fibras, fios ou outras pistas que devam ser coletadas e conservadas;[76] examinar a área em busca de pegadas ou qualquer outra marca que tenha natureza de evidência e elaborar um relatório detalhado das observações da cena, das ações dos investigadores e da disposição de todas as evidências coletadas.[77] O Protocolo de Minnesota estabelece, entre outras obrigações, que, ao investigar uma cena do crime, deve-se isolar a área contígua ao cadáver e proibir o acesso, salvo para o investigador e sua equipe.[78]

---

[70] *Cf. Caso do Massacre de la Rochela Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 11 de maio de 2007. Série C Nº 163, par. 158, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, supra*, par. 154.

[71] *Cf. Caso Servellón García e outros Vs. Honduras, supra*, par. 120, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 4 de julho de 2024. Série C Nº 531, par. 155.

[72] *Cf. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 7 de junho de 2003. Série C Nº 99, par. 127, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, supra*, par. 154.

[73] *Cf. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras, supra,* par. 127, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 156.

[74] *Cf. Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C Nº 205, par. 301, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 156.

[75] *Cf. Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") Vs. México, supra*, par. 301, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil., supra*, par. 155.

[76] *Cf. Caso Servellón García e outros Vs. Honduras, supra*, par. 121, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, supra*, par. 155.

[77] *Cf. Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") Vs. México, supra*, par. 301, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, supra*, par. 155.

[78] *Cf. Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") Vs. México, supra*, par. 301, e *Caso Tavares Pereira e outros Vs. Brasil, supra*, par. 155.

67. A esse respeito, a Corte observa que, em virtude de sua competência *ratione temporis*, não pode examinar eventuais atos e omissões do Estado no âmbito da investigação policial que possam ter resultado na falta de devida diligência na atuação estatal antes do reconhecimento da competência contenciosa deste Tribunal (par. 31 *supra*). Contudo, as ações e omissões nessa etapa têm consequências ao longo de todo o processo penal, tanto na definição das linhas de investigação, na prova disponível, como também, eventualmente, no resultado do processo.

68. Desta forma, a Corte verifica que, desde o início de sua competência temporal, para além da violação da garantia do prazo razoável, já reconhecida pelo Estado (par. 13 *supra*), houve uma série de falhas no âmbito do processo penal que contribuíram para a impunidade do presente caso. A esse respeito, a Corte observa que, embora não tenha incluído em seu reconhecimento de responsabilidade a alegada falta de devida diligência, conforme foi apresentada pela Comissão e pelos representantes, o Estado indicou que houve falhas na administração da justiça por parte do Estado, o que se traduziu em impunidade.

69. Em particular, a Corte considera que os principais fatos ocorridos após 10 de dezembro de 1998, que refletem a falta de devida diligência do Brasil em investigar, julgar e sancionar todos os responsáveis pelo homicídio de Manoel Luiz da Silva, são:

i. A falta de consideração de outras linhas de investigação, inclusive a relativa à participação de agentes estatais, tendo em conta os indícios existentes, o que poderia ter sido realizado em distintos momentos processuais que permitissem a coleta de provas. Um dos principais indícios que não foi objeto de qualquer investigação foi o suposto uso, por parte dos agentes policiais que se dirigiram ao local dos fatos na manhã seguinte à sua ocorrência, dos mesmos cavalos que estariam montando os suspeitos do homicídio do senhor da Silva quando os fatos ocorreram.[79]

ii. A ausência de diligências para a identificação e busca do suposto terceiro suspeito – possível autor do disparo. Além de alguns ofícios dirigidos a municípios próximos ao local onde ocorreram os fatos e a algumas agências governamentais,[80] não consta nos autos a existência de diligências com o propósito de verificar a existência de M.S.W. e buscá-lo para interrogá-lo.[81]

iii. A ausência de diligências para a identificação do possível autor intelectual do crime, que poderiam ter sido realizadas em diversos momentos processuais que permitem a coleta de provas.

---

[79] *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folhas 1762 a 1763 e 1768); Declaração de Manoel Luiz Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 30 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 24); Declaração de João Maximiano da Silva perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 18); Declaração de Sebastião Félix perante a Delegacia de Polícia Civil de São Miguel de Taipú em 27 de maio de 1997 (expediente de provas, folha 21); e Ata de interrogatório de S.L.S. de 10 de dezembro de 1997 (expediente de provas, folha 66).

[80] *Cf.* Ofício de 18 de setembro de 1997 sobre os antecedentes penais de M.S.W. (expediente de provas, folha 53), e Relatório Final sobre a investigação policial de 18 de setembro de 1997 (expediente de provas, folhas 54 a 59).

[81] *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folhas 1758 a 1759 e 1769), e Perícia de Aton Fon Filho prestada na audiência pública perante a Corte em 9 de fevereiro de 2024.

iv. A ausência de confrontação entre as testemunhas e os acusados, especialmente considerando a contradição entre os depoimentos coletados na investigação e durante o processo judicial.[82]

v. A falta de realização de diligência de reconstrução dos fatos, que poderia ter sido conduzida pelo Ministério Público antes ou depois da apresentação da denúncia.

vi. A ausência de laudo pericial das armas e munições apreendidas nas proximidades do local dos fatos para examinar eventuais marcas de sangue, impressões digitais, entre outros aspectos.[83] A esse respeito, a Corte observa que, em nenhum momento, as autoridades estatais realizaram diligências para esclarecer a data da apreensão (não consta do documento) e a identidade de quem possuía as armas,[84] tampouco a cadeia de custódia das mesmas.

vii. A ausência de pedido de complementação da autópsia para a obtenção da direção e do sentido de penetração dos projéteis.[85]

viii. A falta de coleta de depoimentos durante o processo penal dos agentes policiais que se dirigiram ao local dos fatos,[86] considerando que há informações nos autos de que o local foi alterado e o corpo de Manoel Luiz da Silva foi movido de sua posição original.[87] Além disso, os depoimentos prestados por esses agentes poderiam ter sido confrontados com os depoimentos das três testemunhas oculares.

ix. Os diversos erros manifestos na tramitação do caso que resultaram em nulidades processuais.[88] A título de exemplo, a ausência de citação das testemunhas oferecidas pela defesa, a falta de citação do advogado dos acusados em diversos atos processuais e a inversão da ordem na coleta dos depoimentos das testemunhas de acusação e de defesa.

x. A ausência de qualquer medida de proteção às testemunhas oculares.[89] A esse respeito, a Corte recorda que João Maximiano da Silva, Sebastião Félix Silva e Manoel Luiz Silva (homônimo da suposta vítima) não apenas teriam sido alvo de disparos e ameaças por parte dos responsáveis pelo homicídio de Manoel Luiz da Silva, como também eram pessoas que poderiam oferecer contribuições determinantes para o esclarecimento dos fatos, o que os colocava em situação de risco.

---

82 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folhas 1758 e 1769).

83 *Cf.* Perícia de Aton Fon Filho prestada na audiência pública perante a Corte em 9 de fevereiro de 2024 e Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de prova, folha 1769).

84 *Cf.* Perícia de Aton Fon Filho prestada na audiência pública perante a Corte em 9 de fevereiro de 2024.

85 *Cf.* Versão escrita da perícia de Aton Fon Filho prestada na Audiência Pública do presente caso (expediente de prova, folha 1825).

86 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folhas 1768 e 1769).

87 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 1765).

88 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de prova, folha 1769).

89 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de prova, folha 1769).

xi. A falta de consideração do contexto de violência contra trabalhadores rurais em que ocorreram os fatos.

70. A Corte recorda que a falta de diligência tem como consequência que, à medida do transcurso do tempo, diminuem as possibilidades de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as correspondentes responsabilidades, de modo que os operadores de justiça contribuem para a impunidade.[90] Conforme se depreende do próprio reconhecimento de responsabilidade, foram as falhas cometidas pelo Estado no curso do processo penal que levaram à impunidade do caso em questão.

71. Diante do exposto, a Corte conclui que o Estado não cumpriu o seu dever de devida diligência no curso do processo penal iniciado em decorrência do homicídio de Manoel Luiz da Silva. Portanto, o Brasil é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, contidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1, em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima.

B.2. O direito à verdade

72. Conforme esta Corte já assinalou, "toda pessoa, incluindo os familiares das vítimas de graves violações dos direitos humanos, tem o direito de conhecer a verdade", o que implica que "devem ser informados de tudo o que ocorreu em relação a tais violações".[91] O direito à verdade se relaciona, de modo geral, com o direito de que o Estado realize as ações destinadas a alcançar "o esclarecimento dos fatos violadores e as responsabilidades correspondentes".[92] A Corte recorda que os processos judiciais têm um papel significativo na reparação das vítimas, que deixam de ser sujeitos passivos em relação ao poder público para se tornarem pessoas que reivindicam direitos e participam dos processos judiciais ou administrativos nos quais se investigam violações dos direitos.[93]

73. Por sua vez, a Corte estabeleceu que a satisfação desse direito é de interesse não apenas dos familiares das vítimas, mas também da sociedade como um todo, pois isso facilita a prevenção desse tipo de violação no futuro.[94] Em suma, o direito à verdade, dessa forma, faculta à vítima, a seus familiares e ao público em geral a buscar e obter todas as informações pertinentes relativas à ocorrência da violação.[95]

74. Com efeito, foi estabelecido na jurisprudência deste Tribunal que, embora o direito de conhecer a verdade esteja fundamentalmente enquadrado no direito de acesso à

---

[90] *Cf. Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolívia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 1 de setembro de 2010 Série C Nº 217, par. 172*, e Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 26 de janeiro de 2024. Série C Nº 516, par. 152.

[91] *Cf. Caso Trujillo Oroza Vs. Bolívia. Reparações e Custas*. Sentença de 27 de fevereiro de 2002. Série C Nº 92, par. 100, e *Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina, supra*, par. 263.

[92] *Cf. Caso Gómez Palomino Vs. Peru, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2005. Série C Nº 136, par. 80, e *Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina, supra*, par. 263.

[93] *Cf. Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina, supra*, par. 263.

[94] *Cf. Caso Gómez Palomino Vs. Peru, supra*, par. 78, e *Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina, supra*, par. 264.

[95] *Cf.* ONU. Relatório do Relator Especial sobre a promoção da verdade, da justiça, da reparação e de garantias de não repetição. A/HRC/24/42. 28 de agosto de 2013, par. 20, e *Caso Asociación Civil Memoria Activa Vs. Argentina*, *supra*, par. 264.

justiça, sua natureza é ampla e, por conseguinte, sua violação pode impactar diversos direitos contidos na Convenção Americana, como é o caso dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, reconhecidos nos artigos 8 e 25 do tratado, e o direito de acesso à informação, protegido pelo artigo 13.1 do referido instrumento.[96]

75. Assim, a Corte observa que, no presente caso, a morte violenta do senhor Manoel Luiz da Silva se inseriu no grave contexto de violência contra trabalhadores rurais e defensores de seus direitos, particularmente na Paraíba, acompanhada de um elevado índice de impunidade relacionado a essa violência. A esse respeito, o perito Fon Filho afirmou que a violência é uma tática permanentemente utilizada pelos proprietários rurais para desalojar acampamentos.[97] Dessa forma, o esclarecimento do homicídio e das responsabilidades correspondentes não importante apenas para a família de Manoel Luiz da Silva, mas também possuía uma dimensão coletiva, uma vez que a falta de esclarecimento das circunstâncias da morte violenta do senhor da Silva gera um efeito amedrontador para os trabalhadores rurais da região.

76. Somado ao exposto, a Corte verifica que o caso permanece numa situação de absoluta impunidade até hoje, conforme reconhecido pelo Estado (par. 13 *supra*). Isso se deve ao fato de que as circunstâncias da morte de Manoel Luiz da Silva não foram completamente esclarecidas, apesar da existência de duas testemunhas oculares e dos meios de prova que estavam à disposição das autoridades estatais.

77. Em vista das considerações anteriores, este Tribunal considera o Estado responsável pela violação do direito à verdade, estabelecido nos artigos 8.1, 13.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima.

X
REPARAÇÕES

78. De acordo com o disposto no artigo 63.1 da Convenção Americana, a Corte indicou que toda violação de uma obrigação internacional que tenha provocado dano compreende o dever de repará-lo adequadamente. Essa disposição reflete uma norma consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre a responsabilidade de um Estado.[98]

79. A reparação do dano causado pela violação de uma obrigação internacional exige, sempre que possível, a plena restituição (*restitutio in integrum*), que consiste no restabelecimento da situação anterior. Caso isso não seja possível, como ocorre na maioria dos casos de violações de direitos humanos, o Tribunal determinará medidas para garantir os direitos violados e reparar as consequências das infrações cometidas.[99]

---

[96] *Cf. Caso Integrantes e Militantes da Unión Patriótica Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de julho de 2022. Série C Nº 455, par. 479, e *Caso González Méndez e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de agosto de 2024. Série C Nº 532, par. 193.

[97] *Cf.* Declaração do perito Aton Fon Filho prestada durante a Audiência Pública do presente caso.

[98] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *supra*, par. 190, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 190.

[99] *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*, *supra*, pars. 25 e 26, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 191.

Portanto, a Corte considerou a necessidade de conceder diversas medidas de reparação para compensar os danos de maneira integral, de forma que, além das compensações pecuniárias, as medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição têm especial relevância em razão dos danos ocasionados.[100]

80. A Corte estabeleceu que as reparações devem ter um nexo causal com os fatos do caso, com as violações declaradas, os danos provados, e com as medidas solicitadas para reparar os respectivos danos. Portanto, a Corte deverá observar essa simultaneidade para pronunciar-se devidamente e conforme o direito.[101]

81. Ao tomar em consideração as violações à Convenção Americana declaradas no capítulo anterior, à luz dos critérios fixados na jurisprudência do Tribunal em relação à natureza e ao alcance da obrigação de reparar,[102] bem como o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional realizado pelo Estado, a Corte analisará as pretensões apresentadas pela Comissão e pelos representantes, bem como os argumentos do Estado a esse respeito, com o objetivo de dispor, a seguir, as medidas destinadas a reparar tais violações.

A. Parte lesada

82. Este Tribunal considera parte lesada, nos termos do artigo 63.1 da Convenção, as pessoas que foram declaradas vítimas de violação de algum direito reconhecido na mesma. Portanto, esta Corte considera os seguintes familiares de Manoel Luiz da Silva como "parte lesada": Josefa Maria da Conceição (mãe), Manoel Adelino de Lima (filho) e Edileuza Adelino de Lima (esposa falecida). As pessoas mencionadas anteriormente, em sua qualidade de vítimas das violações declaradas no capítulo V, serão consideradas beneficiárias das reparações ordenadas a seguir.

B. Obrigação de investigar

83. A ***Comissão*** solicitou que a Corte ordene ao Estado conduzir uma investigação diligente, efetiva e em um prazo razoável, com o objetivo de esclarecer plenamente os fatos e identificar todas as possíveis responsabilidades em relação ao homicídio e aos atrasos que resultaram na impunidade do caso. Tendo em conta a gravidade dos fatos e os padrões interamericanos pertinentes, a Comissão sublinhou que o Estado não pode invocar a prescrição para justificar o descumprimento da medida.

84. Os ***representantes*** reconheceram que dois acusados foram processados e absolvidos duas vezes, de forma que desde o ponto de vista da legislação interna brasileira, um terceiro Tribunal do Júri não seria possível. Além disso, notaram que a pessoa que pareceria ser responsável por organizar a estrutura repressiva que provocou a morte de Manoel Luiz da Silva, o proprietário da fazenda onde ocorreu o crime, já faleceu, impossibilitando sua responsabilização penal. Apesar disso, solicitaram que seja ordenada uma investigação completa e imparcial para o julgamento da terceira pessoa envolvida no crime, que teria sido responsável pelo disparo. No entanto, em virtude do

---

100 *Cf. Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2009. Série C Nº 211, par. 226, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 191.

101 *Cf. Caso Ticona Estrada Vs. Bolívia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº 191, par. 110, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 192.

102 *Cf. Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparações e Custas*, *supra*, pars. 25 a 27, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 193.

tempo decorrido e da ineficácia da investigação prévia, sublinharam a importância de conceder medidas de satisfação e de não repetição. Ademais, os representantes argumentaram que o reconhecimento parcial da responsabilidade internacional do Estado deve levar à imposição da obrigação de investigar os fatos nos termos apresentados.

85. O ***Estado*** opôs-se às medidas solicitadas pela Comissão e pelos representantes. Reiterou que todas as investigações e processos internos já foram realizados e destacou que, no curso do processo penal, a figura da prescrição não foi aplicada e que os acusados foram efetivamente julgados e, finalmente, absolvidos pelo Tribunal do Júri. Adicionalmente, o Estado argumentou que o caso não pode ser qualificado como uma grave violação de direitos humanos e dar lugar às consequências próprias desse tipo único de violação, a qual constitui uma exceção e não uma regra. Ressaltou que o crime cometido contra o senhor Manoel Luiz da Silva foi perpetrado por particulares, sem qualquer participação de agentes estatais, de modo que não se assemelha a casos de tortura, desaparecimento forçado ou execução extrajudicial, aos quais a Corte costuma aplicar sua interpretação no que tange à prescrição. Por outro lado, considerando o pedido dos representantes de que o Estado inicie investigações para identificar e sancionar o terceiro possivelmente envolvido no crime – o senhor M.S.W. –, o Estado argumentou que a autoridade policial competente realizou esforços adequados e suficientes no momento oportuno. Assim, a ausência de processamento do terceiro suspeito, segundo o Estado, não se deveu à negligência ou a uma conduta tendente a deixar o crime impune, mas sim à falta de resultados positivos nas diligências realizadas para sua plena identificação.

86. Esta ***Corte*** toma nota de que o homicídio do senhor da Silva ocorreu em um contexto de violência contra trabalhadores rurais e defensores dos direitos dos camponeses ao acesso à terra, sobre o qual esta Corte já se pronunciou no *caso Sales Pimenta Vs. Brasil*. [103] Nesse sentido, no presente caso, ficou estabelecida a responsabilidade internacional do Estado pela falta de devida diligência por parte das autoridades estatais em relação às falhas e omissões durante o trâmite do processo penal, à violação da garantia do prazo razoável e à violação do direito à verdade (pars. 71 e 77 *supra*).

87. A Corte considera que não é apropriado ordenar ao Estado a reabertura das investigações penais sobre os fatos relacionados ao homicídio de Manoel Luiz da Silva. Sem prejuízo do exposto, o sofrimento causado às vítimas deste caso em razão da impunidade decorrente da falta de devida diligência na coleta das provas necessárias para esclarecer o ocorrido, bem como o particular efeito negativo da impunidade prolongada sobre os familiares do senhor da Silva, serão considerados na seção de indenizações.

C. Medidas de reabilitação

88. A ***Comissão*** solicitou que a Corte ordene ao Estado oferecer as medidas de atenção de saúde física e mental necessárias para a reabilitação dos familiares de Manoel Luiz da Silva, caso estes assim o desejem.

89. Os ***representantes*** reconheceram que o Estado já havia começado a oferecer assistência de saúde física e mental à senhora Josefa Maria da Conceição, como parte de seu esforço para cumprir as recomendações contidas no Relatório de Mérito da Comissão.

---

[103] *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 30 de junho de 2022. Série C Nº 454, par. 143.

Nesse sentido, solicitaram que o Estado garanta a continuidade dessa iniciativa e que possa nela incluir o senhor Manoel Adelino. Ressaltaram que essa medida possui especial importância, pois a esposa da vítima, Edileuza Adelino de Lima, faleceu em razão da falta de atendimento estatal à sua saúde.

90. O ***Estado*** indicou que, desde que os familiares da vítima foram localizados, o então Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH) instaurou um diálogo com a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano da Paraíba (SEDH/PB) para implementar, entre outras medidas, o oferecimento de assistência social a essas pessoas. Nesse mesmo sentido, afirmou que a SEDH/PB e o MMFDH mantêm contato direto com a senhora Josefa, com a senhora Any (nora da senhora Josefa, com quem ela reside) e com o senhor Manoel Adelino, que informou não necessitar desse atendimento. Afirmaram que a senhora Josefa foi integrada à rede de saúde e de assistência social e que os órgãos competentes lhe proporcionam atenção integral. Em suas alegações finais, o Estado declarou que a senhora Josefa tem sido acompanhada regularmente tanto pela equipe de Saúde da Família da região onde reside quanto por um assistente social e um psicólogo de seu município, comprometendo-se a cumprir a futura sentença.

91. À luz do reconhecimento parcial de responsabilidade internacional realizado pelo Estado e das provas constantes dos autos, a ***Corte*** declarou a violação da integridade pessoal dos familiares de Manoel Luiz da Silva (par. 24 *supra*). Esta Corte avalia positivamente a prestação de assistência social e de atenção de saúde física e mental que o Estado tem oferecido à senhora Josefa Maria da Conceição. Contudo, entende ser pertinente ordenar que o Estado ofereça tratamento médico, psicológico e/ou psiquiátrico à senhora Josefa Maria da Conceição e ao senhor Manoel Adelino de Lima, caso assim o requeiram.

92. O tratamento deverá ser prestado de forma gratuita, prioritária, adequada e efetiva por meio de instituições estatais de saúde especializadas. Em particular, o tratamento psicológico ou psiquiátrico deve ser oferecido por pessoal e instituições estatais especializadas no atendimento a vítimas de fatos como os ocorridos no presente caso. Caso o Estado não possua o pessoal ou as instituições que possam prover o nível requerido de atendimento, deverá recorrer a instituições especializadas privadas ou da sociedade civil. Ao fornecer esse tratamento, devem ser consideradas, ainda, as circunstâncias e necessidades particulares de cada vítima, de modo que sejam oferecidos tratamentos familiares e individuais, conforme o que seja acordado com cada uma delas, após uma avaliação individual.[104] O tratamento deverá ser prestado, na medida possível, nos centros mais próximos dos seus locais de residência e incluir o fornecimento dos medicamentos que eventualmente forem necessários.[105] Caso não existam centros de atendimento próximos, os custos relacionados ao transporte e à alimentação deverão ser cobertos pelo Estado.[106]

93. As vítimas dispõem de um prazo de 18 meses, contado a partir da notificação da presente Sentença, para confirmar ao Estado sua intenção de receber atendimento médico, psicológico e/ou psiquiátrico. Por sua vez, o Estado terá um prazo máximo de

---

104 *Cf. 19 Comerciantes Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 5 de julho de 2004. Série C Nº 109, par. 278, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C Nº 536, par. 209.

105 *Cf. Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala, supra*, par. 270, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 219.

106 *Cf. Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil, supra*, par. 272, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 219.

seis meses, contado a partir do recebimento dessa solicitação, para começar a fornecer de forma efetiva o atendimento requerido. Em qualquer caso, sem prejuízo dos prazos estabelecidos, o Estado deverá cumprir a medida ordenada com a máxima celeridade possível. Se as pessoas beneficiárias não comunicarem, dentro do prazo estabelecido, sua intenção de receber o atendimento médico, psicológico e/ou psiquiátrico, o Estado ficará isento de fornecê-lo.

D. Medidas de satisfação

94. A ***Comissão*** solicitou que a Corte ordene as medidas para reparar integralmente os danos materiais e imateriais decorrentes das violações dos direitos humanos declaradas no Relatório de Mérito, incluindo medidas de satisfação.

95. Os ***representantes*** solicitaram que a Corte ordene ao Estado publicar a sentença, considerando o modelo vigente de publicação do resumo oficial em diversos meios de comunicação impressos e digitais adequados ao caso, ao invés de publicar trechos ou a sentença completa no Diário Oficial e em outro jornal de circulação nacional. Além disso, solicitaram que seja ordenada a realização de um ato de reconhecimento de responsabilidade internacional, a ser acordado com as vítimas e seus representantes, no acampamento onde vivia a suposta vítima, caso os atuais residentes assim o desejem.

96. O ***Estado***, na audiência pública e em suas alegações finais, pediu "sinceras desculpas" aos familiares do senhor Manoel Luiz da Silva e comprometeu-se a cumprir devidamente a futura sentença.

D.1. Publicação da Sentença

97. Tal como foi feito em outros casos,[107] a Corte determina que o Estado publique, no prazo de seis meses, contado a partir da notificação desta Sentença, em um tamanho de letra legível e adequado: a) o resumo oficial da Sentença elaborado pela Corte, uma única vez, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado da Paraíba; b) a presente Sentença em sua integralidade, disponível por um período de um ano nas páginas web do Governo Federal, do Ministério Público e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, de forma acessível ao público; e c) difundir a Sentença nas contas oficiais das redes sociais do Governo Federal, do Governo e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Ademais, o Estado deverá elaborar um vídeo institucional de um minuto para ser divulgado nas redes sociais do Governo Federal, do Governo e do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, narrando os pontos resolutivos da presente Sentença. As publicações nas redes sociais deverão indicar que a Corte Interamericana proferiu Sentença no presente caso, declarando a responsabilidade internacional do Estado, bem como incluir o link através do qual se pode acessar diretamente o texto completo da mesma. Além disso, essas publicações deverão ser realizadas pelo menos cinco vezes por cada instituição, em horário comercial, e permanecer publicadas em seus perfis nas redes sociais. O Estado deverá informar de forma imediata a esta Corte assim que proceder à realização de cada uma das publicações aqui ordenadas, independentemente do prazo de um ano para apresentar seu primeiro relatório, conforme indicado no ponto resolutivo 13 desta Sentença.

D.2. Ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional e de desculpas públicas

[107] *Cf. Caso Canales Huapaya e outros Vs. Peru. Exceções. Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 24 de junho de 2015. Série C Nº 296, par. 152; *Caso Cuéllar Sandoval e outros, supra*, par. 139.

98. Esta Corte valoriza as desculpas expressadas pelo Estado durante a audiência pública do presente caso e em suas alegações finais. Não obstante, observa que tais ações não abrangem a totalidade das violações declaradas nesta Sentença. Ademais, é preciso levar em consideração o contexto de violência contra trabalhadores rurais e a impunidade no qual ocorreram as violações declaradas na presente Sentença. Por conseguinte, com o intuito de reparar o dano causado às vítimas e evitar que fatos semelhantes aos deste caso se repitam, a Corte ordena ao Estado realizar um ato público de reconhecimento da responsabilidade internacional e de desculpas públicas em relação a todas as violações declaradas no presente caso, no prazo de um ano a contar da notificação da presente Sentença. Nesse ato, deverá ser feita referência aos fatos e às violações estabelecidas nesta Sentença. O Estado deverá assegurar a participação das vítimas e convidar para o evento seus representantes, tanto em instâncias nacionais como internacionais. O Estado e as vítimas e/ou seus representantes deverão acordar a modalidade de cumprimento do ato público, bem como as particularidades necessárias, tais como o local e a data para sua realização. Além disso, o Estado deverá divulgar o referido ato da forma mais ampla possível por meio dos meios de comunicação, incluindo a divulgação por rádio, televisão e redes sociais do Governo Federal e do Estado da Paraíba. As autoridades estatais que deverão estar presentes ou participar do ato deverão ser altos funcionários do Estado.

E. Garantias de não repetição

99. A ***Comissão*** solicitou que a Corte ordene ao Estado adotar todas as medidas jurídicas, administrativas e de outra natureza necessárias para enfrentar a situação de violência no setor rural do Estado do Brasil, decorrente dos conflitos fundiários. Em particular, requereu que o Estado realize um diagnóstico dessa situação, abordando de forma eficaz e completa as suas causas estruturais. Nesse sentido, em consonância com o indicado na declaração escrita do perito Diego Augusto Diehl, pediu a criação de um banco de dados atualizado sobre os conflitos no campo para implementar políticas nacionais de monitoramento de investigações preliminares e de processos judiciais relacionados a crimes que se configuram como atentados aos direitos das pessoas trabalhadoras rurais. Além disso, afirmou que é responsabilidade do Estado reforçar a sua capacidade de investigar esse tipo de crimes, assegurando o acesso a todos os meios necessários para esclarecê-los adequadamente e revelar as estruturas de poder que permitem sua continuidade. Dessa forma, requereu que se ordene a adoção de protocolos de investigação de mortes violentas contra pessoas trabalhadoras rurais, de acordo com os padrões interamericanos, bem como a realização de capacitações e treinamentos periódicos para as autoridades policiais, judiciais e do Ministério Público que atuam nesses casos.

100. Os ***representantes*** sugeriram que uma garantia de não repetição relevante seria a criação de uma política de serviços que transcenda a dimensão individual, e se dirija a grupos e comunidades impactados pela morte ou por outra forma de violência contra seus membros, no contexto da luta pela terra. Nesse sentido, solicitaram que a Comissão Estadual para a Prevenção da Violência no Campo e na Cidade seja objeto de uma ampla reformulação, com a participação da sociedade civil organizada e de organizações de direitos humanos, garantindo que uma equipe técnica multidisciplinar possa acompanhar os casos de violência e prevenir novos incidentes. Ademais, solicitaram que o Estado, por meio do Ministério da Justiça, promova políticas públicas destinadas a combater a impunidade e a garantir o acesso à justiça dos camponeses no Brasil, promovendo uma gestão ampla e uma investigação penal criteriosa dos delitos cometidos contra os camponeses e suas organizações.

101. Em suas alegações finais, os representantes afirmaram que a garantia de não repetição solicitada pela Comissão – consistente na realização de um diagnóstico sobre a violência no campo brasileiro e na adoção de medidas legislativas, administrativas e de outra natureza a partir desse diagnóstico, além de fortalecer a capacidade investigativa para esses crimes, assegurando que se disponha de todos os meios necessários para esclarecê-los – é compatível e complementar às medidas solicitadas pelos próprios representantes. Ademais, afirmaram que o laudo pericial de Diego Augusto Diehl detalha essa medida, sugerindo a criação de uma base de dados atualizada sobre os conflitos agrários, a implementação de um protocolo de atuação para as forças de segurança em casos de conflitos no campo, a determinação de desarticular os grupos armados dedicados a promover despejos forçados e execuções sumárias no campo, e a implementação de políticas nacionais de monitoramento de investigações preliminares e de processos judiciais relacionados com atentados graves aos direitos humanos das pessoas trabalhadoras rurais.

102. O ***Estado*** solicitou que se considere desenvolver parâmetros gerais, objetivos e razoáveis para determinar as medidas de não repetição, os quais não devem se basear em meras percepções da Comissão ou dos representantes, mas em evidências claras de violações verdadeiramente sistêmicas. Além disso, acrescentou que a Corte deve observar a margem de ação política para a construção de políticas públicas, de modo que não sejam impostas escolhas de caráter político às autoridades nacionais, legitimamente sujeitas às controvérsias próprias do regime democrático. Em atenção a isso, solicitou à Corte que observe as sentenças que reconhecem a margem de apreciação nacional para determinar reformas legislativas. O Estado também alegou que a extensa lista de medidas solicitadas pelos representantes foi formulada sem a devida justificativa e sem os detalhes necessários, estando, em sua maior parte, desconectadas da plataforma fática do presente caso. Em virtude de seu caráter excessivamente amplo, da falta de justificativa e da ausência de sustentação em argumentos de fato e de direito, o Estado solicitou que essa lista de medidas não fosse considerada pela Corte. Adicionalmente, o Estado apontou a existência de diversas ações e políticas públicas relevantes e eficazes relacionadas à temática do caso *sub judice*, que já teriam sido implementadas em âmbito nacional.

103. Especificamente no que se refere ao caso, o Estado recordou a criação do Projeto de Assentamento Novo Taipú, em homenagem à vítima Manoel Luiz da Silva, declarado de interesse para fins de reforma agrária em 19 de agosto de 1997. O Estado informou que 60 famílias de camponeses passaram a viver no assentamento em 18 de dezembro de 1998 e que investiu R$361.250,00 para a implementação, construção de habitações, apoio inicial, fomento à mulher e recuperação de materiais de construção nesse projeto de assentamento.

104. O Estado ressaltou que adotou diversas medidas eficazes para democratizar o acesso à terra e para combater a violência no campo e a impunidade, e que muitas das reparações solicitadas já estão em andamento.[108] Além disso, afirmou que está atuando

[108] Como exemplo, citou o Programa Nacional de Reforma Agrária – PNRA –, ao qual foram incorporadas 50,6 mil famílias em 2023. Além disso, 15.112 famílias residentes em áreas de assentamentos, que não estavam incluídas na Relação de Beneficiários do INCRA, foram reconhecidas em projetos de assentamentos, e outras 24.365 famílias, que constavam na Relação de Beneficiários do INCRA mas haviam sido questionadas em ação judicial do Tribunal de Contas da União, foram regularizadas. Foram criados 21 novos assentamentos e emitidos 6.951 títulos definitivos de projetos de assentamento e terras públicas. Além disso, informou que, também em 2023, ocorreu a recuperação de 32 mil hectares de terras da União, que serão transformadas em assentamentos – feito que foi possível graças à reativação da Câmara Técnica de Destinação e Regularização

para prevenir e mediar os conflitos rurais, destacando a atuação da Câmara de Conciliação Agrária, que tem realizado o diálogo com a administração pública e os produtores rurais, em conjunto com os trabalhadores rurais, movimentos sociais e organizações. Destacou também a criação da Comissão Nacional de Luta contra a Violência no Campo e do Sistema de Controle de Tensões e Conflitos Agrários do INCRA, bem como, em âmbito estadual, a criação da Comissão Estadual de Prevenção da Violência no Campo e na Cidade da Paraíba e, no âmbito do Poder Judiciário Estadual, da Comissão de Soluções de Conflitos Agrários.[109]

105. Além disso, o Estado mencionou o desenvolvimento de projetos do Ministério da Justiça e Segurança Pública para o aprimoramento da capacidade de investigação e dos órgãos de perícia, com especial atenção à segurança pública nas áreas rurais, bem como o desenvolvimento de diversas medidas e programas para melhorar a investigação de fatos delituosos.[110] Ressaltou, ainda, que adotou várias ações para promover o acesso à justiça em relação a atos de violência na área rural e a conflitos fundiários.[111]

106. Finalmente, o Estado argumentou que a temática de violência e impunidade dos crimes cometidos no campo brasileiro foi conhecida no Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, no qual a Corte condenou o Estado e determinou a criação, por meio do Conselho Nacional de Justiça, de um grupo de trabalho composto por especialistas para estudar as causas e circunstâncias que provocam a impunidade estrutural no campo e elaborar linhas de ação para sua superação. Segundo o Estado, o grupo de trabalho foi instituído em novembro de 2023 e as medidas de diagnóstico estão em andamento.

---

de Terras Públicas Federais Rurais – e o registro de 11.805 famílias acampadas em 7 estados e no Distrito Federal. O Estado ressaltou que concede crédito para a instalação dos beneficiários da reforma agrária nos assentamentos, afirmando que, em 2023, 16.273 famílias tiveram acesso a essa modalidade de crédito.

109 Também destacou as atividades da Coordenação Geral de Prevenção de Conflitos no Campo e na Cidade, da Direção de Promoção de Acesso à Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública e da Secretaria de Acesso à Justiça, que propôs em 2023 a elaboração de uma Política de Prevenção de Conflitos, com o objetivo de implementar medidas de não repetição, construídas com a participação de ministérios, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria e de movimentos e organizações da sociedade civil. O resultado foi a redação de um decreto, atualmente em discussão, que prevê a criação de uma Comissão Interministerial e de uma Política de Prevenção de Conflitos.

110 Como exemplo, citou as seguintes medidas: a) a criação do Sistema Nacional de Análise Balística (SINAB), instituído pelo Decreto nº 10.711/2021, para integrar as unidades da Federação e a Polícia Federal em um sistema único de análise dos elementos da munição de armas de fogo e para armazená-los no Banco Nacional de Perfis Balísticos; b) a iniciativa de fortalecimento da Rede Integrada de Bancos de Perfis Genéticos (RIBPG), que tem como objetivo a ampliação do Banco Nacional de Perfis Genéticos (BNPG); c) o projeto Cadeia de Custódia, que busca implementar ações estruturais alinhadas à Lei nº 13.964/2019, de modo que haja a certificação da origem dos vestígios criminais analisados, alcançando níveis de confiança e excelência nos exames periciais realizados, a fim de garantir a inviolabilidade, confiabilidade e imparcialidade da prova pericial; d) o Projeto EquipaSUSP, que promoveu a compra de drones para as instituições de segurança pública; e) o Projeto de Ampliação da Capacidade Investigativa de Homicídios pelas Unidades Especializadas, que visa intensificar a eficácia investigativa em casos de homicídios; f) o Projeto de Qualificação da Investigação de Mortes Violentas Intencionais por Unidades Especializadas, com o objetivo de aumentar a taxa de esclarecimento de mortes violentas intencionais em âmbito nacional, contando com a ação integrada dos poderes executivos (federal, estadual e municipal), do Poder Judiciário, do Ministério Público, bem como das organizações da sociedade civil (OSC), organizações não governamentais e da sociedade em geral; g) o Programa Nacional de Inovação Organizacional em Segurança Pública, cujo principal objetivo é melhorar os serviços prestados à população por meio do fortalecimento institucional das entidades de segurança, com inovações tecnológicas e metodológicas, como, por exemplo, o uso de câmaras corporais.

111 Entre as ações para a promoção do acesso à justiça, destacou as seguintes: a) projetos de Clínicas de Acesso à Justiça; b) o fortalecimento da atuação das Defensorias Públicas dos Estados e da União c) a institucionalização da Política Nacional de Prevenção da Violência em Conflitos no Campo e na Cidade; e *d)* a ampliação dos projetos e planos já institucionalizados, como o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e o Programa Nacional de Enfrentamento às Organizações Criminosas (Programa ENFOC).

E.1. Realização de um diagnóstico sobre violência contra pessoas trabalhadoras rurais no estado da Paraíba

107. A ***Corte*** toma nota do que foi manifestado pelo Estado acerca das ações implementadas para prevenir os conflitos agrários e rurais, e valoriza essas iniciativas positivamente (par. 104 *supra*). Não obstante, este Tribunal adverte que as circunstâncias que envolveram o homicídio do senhor da Silva se fundamentaram em uma situação de violência estrutural em áreas rurais do Brasil, especificamente no estado da Paraíba (pars. 37 e 38 *supra*). Ademais, esta Corte leva em consideração que o perito Diego Augusto Diehl afirmou que, como mecanismo para prevenir assassinatos e outros atos de violência contra trabalhadores do campo, deve ser estabelecido um banco de dados atualizado sobre conflitos agrários no Brasil.[112]

108. É importante diferenciar que, em outras ocasiões,[113] esta Corte ordenou ao Estado do Brasil a realização de diagnósticos sobre a situação de violência no campo, mas focados nas pessoas defensoras dos direitos dos trabalhadores rurais. No entanto, considerando que a violência gerada pelo conflito fundiário também tem consequências para todas as pessoas que trabalham no ambiente rural, mesmo sem exercer um papel de liderança ou autoridade nas mobilizações, torna-se necessária a realização de um estudo sobre a violência contra os trabalhadores do campo, especificamente no Estado da Paraíba.

109. Por esse motivo, a Corte ordena ao Estado que elabore e implemente, no prazo de dois anos, por meio do órgão estatal competente, um sistema regional específico para o Estado da Paraíba para a coleta de dados e estatísticas relativas a casos de violência contra pessoas trabalhadoras rurais, com o objetivo de avaliar de forma precisa e uniforme o tipo, a prevalência, as tendências e os padrões da referida violência, desagregando os dados por estado, origem étnica, militância, gênero e idade. Ademais, deverá ser especificada a quantidade de casos que foram efetivamente judicializados, identificando o número de acusações, condenações e absolvições. Essas informações deverão ser divulgadas anualmente pelo governo do Estado da Paraíba, garantindo seu acesso à população em geral, e deverá ser assegurada a reserva de identidade das vítimas. Para esse fim, o Estado deverá apresentar a esta Corte um relatório anual, pelo prazo de cinco anos a contar da implementação do sistema de coleta de dados, indicando as ações que foram realizadas para esse propósito.

F. Outras medidas de reparação solicitadas

110. A Corte considera que o proferimento da presente sentença, bem como as demais medidas ordenadas, são suficientes e adequadas para remediar as violações sofridas pelas vítimas. Dessa forma, não considera necessário ordenar medidas adicionais solicitadas pelos representantes.[114]

---

112 *Cf.* Laudo pericial de Diego Augusto Diehl de 29 de janeiro de 2024 (expediente de provas, folha 1785).

113 *Cf. Caso Sales Pimenta Vs. Brasil, supra,* par. 178.

114 A Comissão solicitou que seja ordenada a adoção de protocolos de investigação de mortes violentas contra pessoas trabalhadoras rurais, de acordo com os padrões interamericanos. Os representantes, por sua vez, requereram que seja ordenado ao Estado a implementação de um projeto para a reestruturação e o aprimoramento do Assentamento Manoel Luiz. A partir das dificuldades descritas pelos trabalhadores rurais, sugeriram que seja dada especial atenção a: a) as condições de acesso ao assentamento (construção de pontes sobre o rio e melhoria dos caminhos); b) a garantia de acesso à água potável e à produção em quantidade e qualidade suficientes durante todo o ano; c) a construção de um centro de saúde; d) a construção de uma creche; e) remodelações das casas existentes e a possível construção de novas habitações; e f) a reforma da

G. Indenizações compensatórias

111. A ***Comissão*** solicitou que a Corte ordene ao Estado medidas de compensação econômica para as vítimas e sublinhou que, até a presente data, elas não receberam nenhum tipo de indenização.

112. Os ***representantes*** argumentaram que é possível identificar danos imateriais em relação aos familiares de Manoel Luiz da Silva. Ademais, destacaram que existe um dano moral reparável em relação a Josefa Maria da Conceição (mãe), a Manoel Adelino de Lima (filho) e a Edileuza Adelino de Lima (esposa). Considerando o falecimento de Edileuza e, sendo Manoel Adelino de Lima seu único filho, pediram que seja concedida a ele o valor da indenização que teria sido devida à sua mãe. Além disso, assinalaram que deve ser considerado o estado psicológico da esposa de Manoel Luiz da Silva após o seu homicídio, que levou à sua morte e à do seu filho de nove meses. Quanto aos danos emergentes, apontaram que a quantificação feita por esta Corte deve levar em consideração o deslocamento de Manoel Adelino e de sua mãe para outro local após a morte de Manoel Luiz. Por fim, indicaram que não solicitam uma indenização por lucros cessantes, uma vez que o falecimento da vítima se encontra fora da jurisdição contenciosa deste tribunal. Por outro lado, solicitam indenização pelos gastos em que seus familiares incorreram em consequência da falta de proteção e assistência prestadas pelo Estado.

113. O ***Estado*** informou que, em cumprimento às recomendações da Comissão em matéria de reparação material e simbólica emitidas no Relatório de Mérito, encontra-se em trâmite o Processo Administrativo Nº SEG-PRC2021/01418, no âmbito do Governo da Paraíba, que trata do pagamento de uma indenização à mãe do senhor Manoel Luiz

"casa grande" para que funcione como uma instalação comunitária. Além disso, solicitaram o seguinte: a) que o Estado promova políticas públicas destinadas à preservação da memória camponesa, por meio do fomento de pesquisas focadas na recuperação, análise e registro de documentos e coleções, bem como programas de pesquisa sobre temas relacionados ao direito à memória e à verdade, especialmente acerca das graves violações de direitos humanos ocorridas no campo, e à inclusão desses temas no currículo da Educação Básica; b) que seja incentivada a criação de monumentos, centros de informação e museus, bem como a preservação dos espaços públicos que constituem "lugares de memória" das lutas no campo e dos camponeses; c) que seja garantido o acesso a documentos e provas que permitam determinar as violações dos direitos humanos contra os camponeses; d) que o Estado cumpra integralmente as diretrizes do "Plano Nacional de Combate à Violência no Campo" e do "II Plano Nacional de Combate ao Trabalho Escravo"; e) que o Estado assegure visibilidade à história e à memória das violações de direitos humanos contra os camponeses, adotando medidas que reconheçam e divulguem "a perspectiva dos/as perseguidos/as e torturados/as"; f) que o Estado reconheça e promova definitivamente os "Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos" (2011) das Nações Unidas, garantindo a proteção aos camponeses e, principalmente, que investigue os crimes cometidos por agentes privados no campo; g) que o Estado, por meio dos instrumentos jurídicos disponíveis em seu Sistema de Justiça, proceda à federalização judicial dos casos de graves violações de direitos humanos ocorridos no campo; h) que o Estado cumpra integralmente a Sentença da Corte relativa ao caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, além de promover a formação de profissionais militares e de segurança pública por meio de programas de educação em direitos humanos; i) que seja ampliada e consolidada uma política de enfrentamento à grilagem de terras públicas, com a reintegração das terras indevidamente apropriadas e sua destinação para fins da Reforma Agrária; j) que seja tornada obrigatória a consulta ao Ministério Público em casos de conflitos territoriais, garantindo o cumprimento do artigo 126 da Constituição Federal de 1988, que prevê que o juiz deve se deslocar ao local do litígio quando necessário; k) que o Estado cumpra integralmente o disposto nos artigos 37 a 39 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que determina o estabelecimento de um sistema de registro eletrônico e a digitalização de todos os atos registrais realizados desde a entrada em vigor da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Registros Públicos), garantindo a disponibilidade pública dessas informações; l) que o Estado promova a criação, no âmbito dos tribunais internos, de câmaras especiais destinadas a temas agroambientais, considerando a complexidade das normas e da jurisprudência relativa a tais conflitos; e m) que o Estado garanta os direitos das populações que vivem no campo, como o direito à moradia, à educação e à alimentação adequada, de acordo com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos III.

da Silva e ao seu filho. Em suas alegações finais, o Estado comprometeu-se a cumprir a futura sentença.

114. A ***Corte*** desenvolveu em sua jurisprudência o conceito de dano material e estabeleceu que pressupõe a perda ou redução da renda das vítimas, os gastos efetuados em razão dos fatos e as consequências de natureza pecuniária que tenham nexo causal com os fatos do caso. [115] Além disso, a jurisprudência tem reiterado o caráter estritamente compensatório das indenizações, cuja natureza e montante dependem do dano causado, de forma que não podem representar enriquecimento ou empobrecimento para as vítimas ou seus sucessores.[116] Quanto ao dano imaterial, a Corte estabeleceu em sua jurisprudência que este pode compreender tanto os sofrimentos e as aflições causados pela violação, como o menosprezo de valores muito significativos para as pessoas, assim como as alterações, de caráter não pecuniário, nas condições de existência das vítimas ou de sua família. Por outro lado, dado que não é possível atribuir ao dano imaterial um equivalente monetário preciso, apenas pode ser objeto de compensação, para os fins da reparação integral à vítima, mediante o pagamento de uma quantia de dinheiro ou a entrega de bens ou serviços determináveis em dinheiro, que o Tribunal determine em aplicação razoável do arbítrio judicial e em equidade.[117]

115. A Corte reconhece e avalia positivamente os esforços realizados pelo Brasil para cumprir o seu dever de reparar no presente caso, tendo iniciado o procedimento administrativo identificado como Nº SEG-PRC2021/01418 pelo Governo da Paraíba, com a finalidade de conceder uma indenização a Josefa Maria da Conceição e a Manoel Adelino de Lima. No entanto, é importante precisar que esse procedimento não foi acompanhado de um documento que comprovasse a assertiva realizada nem do montante pelo qual as vítimas seriam indenizadas.

116. Embora as reparações ordenadas no âmbito interno possam ser consideradas no momento de estimar os valores correspondentes às indenizações do presente caso, é preciso advertir que estas não correspondem à totalidade das violações declaradas na presente Sentença. Portanto, o Tribunal deixa registrado que as indenizações a serem ordenadas (par. 117 *infra*) são complementares àquelas já concedidas no âmbito interno por danos morais e materiais. Em razão de todo o exposto acima, o Tribunal procede a ordenar indenizações compensatórias de acordo com os critérios desenvolvidos por esta jurisdição interamericana.

117. Atendendo aos critérios estabelecidos na jurisprudência consolidada deste Tribunal, às circunstâncias do presente caso, à intensidade, ao caráter e à gravidade das violações cometidas, aos danos emergentes e aos decorrentes da impunidade da morte do senhor da Silva, bem como à impossibilidade de reabrir a investigação sobre os fatos e aos sofrimentos causados às vítimas em sua esfera moral e psicológica, a Corte considera pertinente fixar, em equidade, por conceito de dano material e imaterial, a quantia de USD$ 20.000 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) para cada um dos seguintes familiares: Josefa Maria da Conceição (mãe), Manoel Adelino de Lima (filho) e

---

115 *Cf. Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala. Reparações e Custas.* Sentença de 22 de fevereiro de 2002. Série C Nº 91, par. 43, e *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 22 de novembro de 2024. Série C Nº 549, par. 225.

116 *Cf. Caso da "Panel Blanca" (Paniagua Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas.* Sentença de 25 de maio de 2001. Série C Nº 76, par. 79, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra,* par. 259.

117 *Cf. Caso das "Crianças de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala, supra*, par. 84, e *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador, supra*, par. 225.

Edileuza Adelino de Lima (esposa). Em virtude do falecimento da senhora Edileuza Adelino de Lima, a sua parte deverá ser paga ao seu filho, Manoel Adelino de Lima.

H. Custas e gastos

118. A ***Comissão*** se referiu ao pagamento de eventuais custas e gastos.

119. Os ***representantes*** solicitaram que a Corte ordene ao Estado o pagamento das custas, tendo em conta os aproximadamente 18 anos e meio de trâmite do presente caso e os gastos incorridos para viabilizar o litígio, como as recentes visitas realizadas pelos representantes para coletar informações.

120. O ***Estado*** pediu à Corte que as custas e gastos sejam ordenados apenas se for declarada a responsabilidade internacional do Estado, e que, para o seu cálculo, sejam considerados os parâmetros de sua jurisprudência, levando em conta como custas apenas os valores razoáveis, devidamente comprovados e necessários para a atuação dos representantes perante o Sistema Interamericano, considerando a documentação de suporte, a relação direta das reivindicações com o caso concreto e as circunstâncias do mesmo.

121. A Corte reitera que, conforme sua jurisprudência,[118] as custas e gastos formam parte do conceito de reparação, uma vez que as atividades realizadas pelas vítimas com o fim de obter justiça, tanto no âmbito nacional como internacional, implicam gastos que devem ser compensados quando a responsabilidade internacional do Estado é declarada mediante uma Sentença condenatória. Quanto ao reembolso das custas e gastos, corresponde ao Tribunal apreciar prudentemente o seu alcance, o qual compreende os gastos gerados perante as autoridades da jurisdição interna, bem como aqueles gerados no curso do processo perante o Sistema Interamericano, levando em consideração as circunstâncias do caso concreto e a natureza da jurisdição internacional de proteção dos direitos humanos. Essa apreciação pode ser realizada com base no princípio de equidade e levando em conta os gastos indicados pelas partes, sempre que seu *quantum* seja razoável.[119]

122. As pretensões das vítimas ou de seus representantes em matéria de custas e gastos, e as provas que as sustentam, devem ser apresentadas à Corte no primeiro momento processual que a eles se concede, isto é, no escrito de solicitações e argumentos, sem prejuízo de que essas pretensões se atualizem, em momento posterior, conforme as novas custas e gastos em que se tenha incorrido por ocasião do procedimento perante esta Corte. Além disso, a Corte reitera que não é suficiente o envio de documentos probatórios, mas que é necessário que as partes formulem uma argumentação que relacione a prova ao fato que se considera representado, e que, ao se tratar de alegados desembolsos econômicos, sejam estabelecidos com clareza os objetos de despesa e sua justificação.[120]

---

118 *Cf. Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina. Reparações e Custas.* Sentença de 27 de agosto de 1998. Série C Nº 39, par. 82, e *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador, supra*, par. 231.

119 *Cf. Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina, supra*, par. 82, e *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador, supra*, par. 231.

120 *Cf. Cf. Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 21 de novembro de 2007. Série C Nº 170, par. 277*, e Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 214.

123. No presente caso, apesar da ausência de suporte probatório suficiente acerca das despesas incorridas, a Corte parte da presunção de que, no trâmite do caso – tanto na jurisdição interna quanto no âmbito do litígio internacional – foram realizadas diversas despesas vinculadas aos gastos e custas dos processos, razão pela qual este Tribunal resolve ordenar, em equidade, o pagamento da quantia de USD$ 20.000,00 (vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) a título de custas e gastos, a ser dividido entre os representantes das vítimas. Esse valor deverá ser entregue diretamente aos representantes. Na fase de supervisão do cumprimento da presente Sentença, a Corte poderá dispor ao Estado o reembolso às vítimas ou aos seus representantes de despesas posteriores que sejam razoáveis e devidamente comprovadas.[121]

I. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados

124. O Estado deverá realizar o pagamento das indenizações a título de dano material e imaterial e o reembolso das custas e gastos estabelecidos na presente Sentença diretamente às pessoas indicadas na mesma, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação da presente Sentença, sem prejuízo de que possa adiantar o pagamento completo em um prazo menor, nos termos dos parágrafos seguintes.

125. Caso a pessoa beneficiária tenha falecido ou venha a falecer antes de que lhe seja entregue a respectiva indenização, esta será paga diretamente a seus herdeiros, em conformidade com o direito interno aplicável.

126. O Estado deverá cumprir suas obrigações monetárias mediante o pagamento em dólares dos Estados Unidos da América ou seu equivalente em moeda nacional, utilizando para o respectivo cálculo o tipo de câmbio de mercado publicado ou calculado por uma autoridade bancária ou financeira pertinente, na data mais próxima ao dia do pagamento.

127. Caso, por motivos atribuíveis aos beneficiários das indenizações ou a seus sucessores não seja possível o pagamento das quantias determinadas dentro do prazo indicado, o Estado consignará esses montantes a seu favor em uma conta ou certificado de depósito em uma instituição financeira brasileira solvente, em dólares dos Estados Unidos da América, e nas condições financeiras mais favoráveis permitidas pela legislação e prática bancárias. Caso esse montante não seja reclamado depois de transcorridos dez anos, os valores serão devolvidos ao Estado com os juros auferidos. Caso o anterior não seja possível, o Estado deverá manter assegurada a disponibilidade dos fundos no âmbito interno pelo prazo de dez anos.

128. As quantias determinadas na presente Sentença como indenização por dano material e imaterial e custas e gastos deverão ser entregues às pessoas indicadas de forma integral, conforme estabelecido nesta Sentença, sem reduções decorrentes de eventuais ônus fiscais.

129. Caso o Estado incorra em mora, deverá pagar juros sobre o montante devido, correspondente ao juro bancário moratório na República Federativa do Brasil.

---

121 *Cf. Caso López Lone e outros Vs. Honduras. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 5 de outubro de 2015. Série C Nº 302, par. 334, e *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador, supra*, par. 233.

XI
PONTOS RESOLUTIVOS

130. Portanto,

A CORTE

DECIDE,

Por unanimidade, que:

1. Aceitar o reconhecimento parcial de responsabilidade realizado pelo Estado do Brasil, nos termos dos parágrafos 16 a 25 da presente Sentença.

2. Rejeitar a exceção preliminar relativa à alegada incompetência *ratione temporis*, em conformidade com os parágrafos 30 a 31 desta Sentença.

DECLARA,

Por unanimidade, que:

3. O Estado é responsável pela violação da garantia do prazo razoável no processo penal iniciado em decorrência do homicídio do trabalhador rural Manoel Luiz da Silva, em violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1, em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima, conforme o reconhecimento de responsabilidade realizado pelo Estado, nos termos dos parágrafos 18 e 24 desta Sentença.

4. O Estado é responsável pela falta de devida diligência no processo penal iniciado em decorrência do homicídio de Manoel Luiz da Silva, em violação dos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1, em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima, nos termos dos parágrafos 63 a 71 da presente Sentença.

5. O Estado é responsável pela violação do direito à verdade em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima, em violação dos artigos 8.1, 13.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em conformidade com os parágrafos 72 a 77 desta Sentença.

6. O Estado é responsável pela violação do direito à integridade pessoal, previsto no artigo 5.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima, nos termos do reconhecimento de responsabilidade do Estado e em conformidade com os parágrafos 18 e 24 da presente Sentença.

E DISPÕE:

Por unanimidade, que:

7. Esta Sentença constitui *per se* uma forma de reparação.

8. O Estado oferecerá tratamento médico, psicológico e/ou psiquiátrico às vítimas que assim o requeiram, nos termos dos parágrafos 91 a 93 da presente Sentença.

9. O Estado realizará as publicações indicadas no parágrafo 97 da presente Sentença.

10. O Estado realizará um ato público de reconhecimento de responsabilidade

internacional em relação aos fatos e as violações declaradas no presente caso, em conformidade com o estabelecido no parágrafo 98 desta Sentença.

11. O Estado elaborará e implementará um sistema regional, específico para o estado da Paraíba, para a coleta de dados e estatísticas relativas a casos de violência contra pessoas trabalhadoras rurais, em conformidade com o estabelecido nos parágrafos 107 a 109 da presente Sentença.

12. O Estado pagará os valores determinados nos parágrafos 117 e 123 desta Sentença a título de indenização por dano material, imaterial e o reembolso de custas e gastos, nos termos dos parágrafos 124 a 129 desta Sentença.

13. O Estado, dentro do prazo de um ano contado a partir da notificação desta Sentença, apresentará ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para cumprir a mesma, sem prejuízo do estabelecido nos parágrafos 97 e 109.

14. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições estabelecidas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso uma vez que o Estado tenha dado cabal cumprimento ao disposto na mesma.

Redigida em espanhol em San José, Costa Rica, 27 de novembro de 2024.

Corte IDH. *Caso Da Silva e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2024. Sentença adotada em San José, Costa Rica.

Nancy Hernández López
Presidenta

Humberto A. Sierra Porto

Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

Ricardo C. Pérez Manrique

Verónica Gómez

Patricia Pérez Goldberg

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

Comunique-se e execute-se,

Nancy Hernández López
Presidenta

Pablo Saavedra Alessandri
Secretário

insurgência IPDMS