

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**INGRID VIANA SOARES**

**MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS RURAIS -  
EXPERIÊNCIAS DO ESTADO DO CEARÁ NA PERSPECTIVA DA DEFESA DOS  
DIREITOS HUMANOS ENTRE 2016 E 2019**

FORTALEZA - CE

2021

**INGRID VIANA SOARES**

**MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS  
RURAIS - EXPERIÊNCIAS DO ESTADO DO  
CEARÁ NA PERSPECTIVA DA DEFESA DOS  
DIREITOS HUMANOS ENTRE 2016 E 2019**

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Maestría Estado Gobierno y Políticas Públicas, da Faculdade Latino Americana de Ciências Sociais – FLACSO, como exigência parcial para obtenção do título de Mestra em Estado Gobierno y Políticas Públicas, na área de concentração de Ciências Sociais, sob a orientação da Dra. Luciana Marin Ribas.

Orientadora: Dra. Luciana Marin Ribas

FORTALEZA - CE

2021

SOARES, Ingrid Viana

Mediação de Conflitos Fundiários Rurais – Experiências do Estado do Ceará na Perspectiva da Defesa dos Direitos Humanos entre 2016 e 2019. / Ingrid Viana Soares; Fortaleza: FLACSO/FPA, 2021.

87f.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientadora: Dra. Luciana Marin Ribas

**INGRID VIANA SOARES**

**MEDIAÇÃO DE CONFLITOS  
FUNDIÁRIOS RURAIS - Experiências do  
Estado do Ceará na Perspectiva da Defesa  
dos Direitos Humanos entre 2016 e 2019**

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 14 de julho de 2021.

---

Doutora Luciana Marin Ribas  
FLACSO Brasil/FPA

---

Doutor Diogo Rais Rodrigues Moreira  
Universidade Presbiteriana Mackenzie - SP

---

Mestre João Alfredo Telles Melo  
Centro Universitário 7 de Setembro - CE

---

Doutora Luana Vilutis (suplente)  
FLACSO Brasil/FPA

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente ao meu companheiro, Márcio Aguiar, por todo o apoio e incentivo necessários para a conclusão deste trabalho e por dividir comigo o sonho e a luta por dias melhores. Agradeço a minha mãe, Vânia, e meu pai, José Maria, por sempre acreditarem no meu potencial e por me ensinarem a questionar as injustiças do mundo.

Agradeço aos meus amigos pela paciência e pelo apoio nessa jornada permeada por momentos de incerteza. Sem eles eu teria desistido.

Agradeço a todos e todas que gentilmente me cederam materiais de estudo e de consulta, que trocaram experiências e conhecimentos comigo. Vocês foram fundamentais para a construção desse trabalho. Destaco aqui meu amigo João Alfredo, que me emprestou nada menos do que dezenove livros.

Agradeço os meus colegas da Coordenadoria Especial de Direitos Humanos e da Ouvidoria de Direitos Humanos do Estado do Ceará por todos os ensinamentos e comprometimento com a defesa dos direitos humanos. A oportunidade de exercer esse trabalho e conhecer mais de perto a realidade dos povos camponeses me modificou para sempre.

Agradeço ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra pela incansável luta que nos inspira cotidianamente e aos colegas da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares – RENAP por todas as experiências compartilhadas.

Agradeço minha orientadora, Luciana Ribas, pela enorme paciência e por acreditar na minha pesquisa.

Agradeço à Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO e à Fundação Perseu Abramo pela oportunidade extremamente enriquecedora de cursar essa pós-graduação.

## RESUMO

SOARES, Ingrid Viana. Mediação de Conflitos Fundiários Rurais: experiências do Estado do Ceará na Perspectiva da Defesa dos Direitos Humanos entre 2016 e 2019. 2021. 79 f. Dissertação (Mestrado). Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais – FLACSO), Fortaleza, 2021.

Este trabalho tem como objetivo analisar experiências de mediação de conflitos fundiários realizadas por meio do diálogo interinstitucional ocorrido no estado do Ceará entre 2016 e 2019. Diante do contexto de judicialização de conflitos coletivos, partimos da hipótese de que os poderes do Estado, as organizações e movimentos sociais, de forma isolada, não conseguem solucionar adequadamente o problema relacionado a conflitos fundiários rurais, que é estrutural na formação do Estado Brasileiro. Para isso, propomos o estudo de dois casos emblemáticos que mobilizaram a atuação de diversas esferas do Poder Público, através do olhar voltado especialmente para a atuação da assessoria para conflitos fundiários do Estado do Ceará. As experiências de atuação interinstitucional indicam que os espaços de diálogo são um avanço importante para encontrar soluções alternativas aos despejos forçados, que violam direitos humanos fundamentais. Espera-se com isso contribuir para uma melhor reflexão acerca da temática, bem como para o aprimoramento da política de direitos humanos no estado do Ceará.

**Palavras-chave:** mediação; conflitos fundiários rurais; reforma agrária; atuação interinstitucional; direitos humanos.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze experiences of mediation of land disputes carried out through inter-institutional dialogue that took place in the state of Ceará between 2016 and 2019. Given the context of judicialization of collective conflicts we start from the hypothesis that the powers of the State, organizations and social movements, singly, are not able to adequately solve the problems related to rural land conflicts, which are structural in the formation of the Brazilian State. For this, we propose the study of two emblematic cases that mobilized the work of different spheres of the Public Power, through a look especially focused on the performance of advisory services for land conflicts in the State of Ceará. Experiences of inter-institutional action indicate that spaces for dialogue are an important step forward in finding alternative solutions to forced evictions, which violate fundamental human rights. It is hoped that this will contribute to a better reflection on the theme, as well as to the improvement of the human rights policy in the state of Ceará

**Key words:** mediation; collective conflicts; land disputes; inter-institutional dialogue; Human Rights Policy.

## SUMÁRIO

### 1. INTRODUÇÃO.

### 2. CAPÍTULO I: A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL E NO ESTADO DO CEARÁ

#### 2.1. O BRASIL COLÔNIA E A EMPRESA AGRÍCOLA

#### 2.2. RELAÇÕES DE TRABALHO E PRODUÇÃO NO BRASIL COLONIAL

#### 2.3. DAS SESMARIAS AO REGIME DE POSSES

#### 2.4. A CONCENTRAÇÃO DE TERRAS E A EXCLUSÃO DO HOMEM DO CAMPO

#### 2.5. LUTAS CAMPONESAS E PROCESSOS MIGRATÓRIOS

### 3. CAPÍTULO II: LEGISLAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS FUNDIÁRIAS NO BRASIL

#### 3.1. AS LEIS BRASILEIRAS SOBRE TERRAS.

#### 3.2. REFORMA AGRÁRIA DE MERCADO: UMA POLÍTICA NEOLIBERAL.

### 4. CAPÍTULO III: EXPERIÊNCIAS INTERINSTITUCIONAIS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS AGRÁRIOS.

#### 4.1. CASO 01 - ACAMPAMENTO ZÉ MARIA DO TOMÉ – CHAPADA DO APODI - LIMOEIRO DO NORTE/CE.

##### 4.1.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONFLITO FUNDIÁRIO

##### 4.1.2. TRATATIVAS INSTITUCIONAIS DE MEDIAÇÃO.

##### 4.1.3. ATORES IMPLICADOS E INSTITUIÇÕES ATUANTES.

#### 4.2. CASO 2 – FAZENDA CANAFÍSTULA – SANTANA DO ACARAÚ/CE - ASSENTAMENTO 17 DE ABRIL.

##### 4.2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO DO CONFLITO E ATUAÇÕES INSTITUCIONAIS.

#### 4.3. CONSIDERAÇÕES SOBRE OS CASOS ANALISADOS E AS EXPERIÊNCIAS DE MEDIAÇÃO DE CONFLITOS FUNDIÁRIOS.

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

### 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

### 7. ANEXOS

## **1. Introdução**

A presente pesquisa se propõe a compreender as estratégias e mecanismos de mediação utilizados no período de 2016 a 2019 pelo Governo do Estado do Ceará, em especial através da assessoria para conflitos fundiários do Ceará (pertencente à estrutura da Ouvidoria Estadual de Direitos Humanos do Estado do Ceará), bem como pelos demais atores envolvidos na busca por resoluções de conflitos fundiários no estado do Ceará no que diz respeito à garantia dos direitos humanos no tratamento dos conflitos coletivos possessórios rurais e do direito humano à terra.

O interesse na pesquisa se deu inicialmente em razão da militância em direitos humanos desde a graduação em Direito, ou seja, é resultado, também, de uma trajetória que é atravessada pelas temáticas voltadas para a superação da pobreza e das desigualdades e pelos movimentos sociais que lutam pela efetivação dos direitos dos grupos vulneráveis. O desejo de pesquisar o presente tema se deu em razão da aproximação com movimentos sociais que buscam a democratização do acesso à terra e à moradia e, mais especificamente, em virtude da atuação profissional na Ouvidoria Estadual de Direitos Humanos do Ceará, na qual exerci a função de assessora para conflitos fundiários, voltada para a prática da mediação na resolução de conflitos fundiários rurais e urbanos e na interlocução entre o governo do Estado do Ceará e dos demais atores envolvidos na defesa dos direitos humanos, em especial o direito à terra e à moradia. A oportunidade de trabalhar durante anos em um projeto interdisciplinar voltado para o acompanhamento e a mediação de conflitos fundiários me colocou em contato com uma série de dados, informações e vivências que me permitiram compreender de forma mais aprofundada a complexidade do problema enfrentado, bem como de enxergar a realidade sob a ótica dos trabalhadores rurais do estado do Ceará.

Dessa forma, incluo esta breve nota metodológica no sentido de informar o leitor que a trajetória e a subjetividade desta pesquisadora enquanto militante de direitos humanos, incluído aí o direito humano à terra, é parte indissociável da presente pesquisa, não havendo, portanto, a pretensão de se defender um distanciamento que garanta uma falsa neutralidade nos resultados obtidos.

Assim como ocorre com as demais formas de saber, também na ciência suas reflexões e seus procedimentos são sempre parciais, existenciais, contextuais. São,

portanto, sempre frutos de escolhas. Dito de outro modo, o caminho que se trilha através da ciência, enquanto instrumental, na busca pela verdade, depende de escolhas feitas por quem dela se vale; escolhas essas que variam de acordo com cada indivíduo, seu contexto, seu aspecto existencial, entre outros. E é exatamente essa parcialidade que nega a neutralidade científica (COSTA e FRANCISCHETTO, 2018, p. 58).

Passando para a análise do tema, preliminarmente, cabe destacar enquanto breve contextualização histórica que a estrutura fundiária brasileira é marcada pela concentração de terras nas mãos de um número muito reduzido de proprietários e que a questão agrária nunca foi enfrentada de forma eficiente pelo Estado e pela sociedade. Ou seja, o território brasileiro, que havia sido fatiado em latifúndios durante o período colonial, permaneceu desigualmente distribuído ao longo dos anos.

Apenas no final dos anos 1950 e início dos anos 1960, com a industrialização do país, essa questão começou a ser debatida pela sociedade, que se urbanizava rapidamente. Contraditoriamente, o primeiro passo para a realização de uma reforma agrária no país, no que tange à legislação, ocorreu no início do regime militar, quando o Estatuto da Terra foi editado, mas não saiu do papel. Em 1970, é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), mais com o intuito de incentivar a colonização da Amazônia, do que necessariamente promover reforma agrária em um país historicamente marcado pela concentração de terras.

Vale ressaltar que mesmo nos governos populares de Lula e Dilma houve um crescimento nos latifúndios no Brasil, demonstrando que a política agrária adotada pelo Estado não foi capaz de promover a democratização do acesso à terra no país. Os anos de 2000 a 2010 foram marcados pela derrota do modelo clássico de reforma agrária, que pressupõe mudanças estruturais em relação à concentração fundiária, e é implementado no país um modelo inserido na lógica neoliberal de dominação da agricultura pelo capital, que conhecemos como agronegócio.

A política agrária oficial, portanto, cumpriu um papel subalterno à política econômica, mostrando-se tímida e ineficaz para os sem-terra e assentados, sendo o próprio Estado muitas vezes o incentivador de um modelo de agronegócio que se mostra antagônico à efetivação de uma reforma agrária satisfatória, o que fez com que os conflitos no campo se intensificassem ao longo do tempo. O atual cenário político que o Brasil atravessa é ainda mais desafiador,

uma vez que o presidente eleito em 2018 suspendeu todos os processos de aquisição, desapropriação e adjudicação de terras destinadas à reforma agrária.

Por outro lado, a organização da classe trabalhadora rural, no sindicalismo combativo ou em movimentos em luta pela terra, desde as ligas camponesas ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), colocou os trabalhadores rurais em luta permanente, não somente contra as condições de trabalho no campo, mas sobretudo em relação à situação fundiária brasileira.

No que se refere à resolução de conflitos fundiários, o Estado Brasileiro, desde sua origem, legitimou a gestão privada de conflitos. A descrença nas estruturas do Estado e a impunidade decorrente da insuficiência da política pública produzem um ciclo de sucessiva deslegitimação das soluções civilizadas de resolução de conflitos. Apesar da vitória alcançada pelas organizações populares do campo na Constituição de 1988, garantindo que a propriedade privada deve exercer a sua função social, as elites agrárias brasileiras conseguiram manobrar o comando constitucional. As ocupações de terra improdutivas por trabalhadores rurais foram muitas vezes a única estratégia encontrada para pressionar os governos pela efetivação da política de reforma agrária, e essas ocupações foram combatidas pela força, custando a vida de muitas famílias, a partir da desvirtuação dos mecanismos legais. Os proprietários rurais se utilizam, quase que majoritariamente, de ações possessórias para fazer com que o Estado use de sua força para remover ocupações de sem-terra que buscam a desapropriação dos imóveis.

Diante desse contexto e por pressão dos trabalhadores rurais organizados e, principalmente após os governos progressistas do Partido dos Trabalhadores, as Ouvidorias Agrárias, vinculadas ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, atuaram no sentido de mediar conflitos fundiários no caso concreto e através da proposição de Câmaras de Conflitos Fundiários junto aos Estados da Federação, garantindo algum nível de minimização no grau de violência empreendido contra trabalhadores rurais. Alguns estados criaram, ainda, assessorias específicas para acompanhamento de conflitos fundiários e atuação voltada para a mediação desses conflitos, como é o caso do estado do Ceará.

No entanto, estas estruturas vêm sendo descaracterizadas após 2016, no período Temer – Bolsonaro, com a agravante de uma sinalização clara de interrupção e até reversão de

processos de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária e de demarcação de territórios indígenas e quilombolas, que repercute no aumento da violência no campo.

Nesse sentido, propomos o estudo de dois casos emblemáticos envolvendo conflitos fundiários rurais no Ceará, a partir de apresentação descritiva desses casos enquanto dado empírico e a análise da experiência adotada pelo Governo do Estado do Ceará através da assessoria de conflitos fundiários, que assumiu o desafio de contribuir para a criação de mecanismos e instrumentos para a garantia dos direitos humanos no tratamento dos conflitos coletivos possessórios, especialmente através do debate interinstitucional que vem ocorrendo no Estado desde 2016, na perspectiva de auxiliar na interlocução entre os movimentos sociais que lutam pela democratização do acesso à terra e à moradia digna e as instâncias do Poder Público e do sistema de justiça, na busca de soluções alternativas para a resolução de conflitos fundiários rurais no Estado.

Dessa forma, o principal objetivo dessa pesquisa é analisar dois casos envolvendo a judicialização de conflitos fundiários coletivos, nos quais houve uma ampla articulação interinstitucional que buscou implementar uma cultura voltada à mediação, a fim de buscar soluções alternativas para esses conflitos.

Para isso, buscamos compreender a forma como se estruturou o espaço agrário brasileiro, desde a chegada dos portugueses ao Brasil, até os dias atuais, para assim tentar interpretar de forma mais aprofundada como se deu a divisão desigual e extremamente concentrada da propriedade de terras no Brasil. A partir do resgate histórico da formação do espaço rural brasileiro, com todas as particularidades de um país que foi uma colônia escravocrata por mais de trezentos anos e no qual o capitalismo se desenvolveu de forma periférica, tardia e subordinada a interesses externos, buscaremos analisar as relações sociais e de trabalho estabelecidas no campo, a legislação que versa sobre posse e propriedade de terras, as articulações políticas e os embates econômicos e jurídicos que derivam do tema, assim como as políticas públicas que foram pensadas para promover reforma agrária no Brasil.

A pesquisa tem, ainda, o intuito de fazer o estudo de dois casos envolvendo conflitos fundiários rurais no estado do Ceará, promovendo a reflexão sobre as experiências de diálogo interinstitucional e a atuação dos órgãos envolvidos na resolução desses conflitos, bem como

as possibilidades para sua mediação e adequada solução. É importante destacar que os casos apresentados neste trabalho foram acompanhados por esta pesquisadora durante os quase cinco anos de atuação como assessora para conflitos fundiários, inicialmente na Coordenadoria de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará, e, posteriormente, na Ouvidoria Estadual de Direitos Humanos do Estado do Ceará.

Dessa forma, pretendemos investigar as possíveis contribuições trazidas pelo modelo de atuação envolvendo a articulação interinstitucional na busca por mecanismos de soluções mediadas de conflitos fundiários no Estado do Ceará, no período de 2016 e 2019. O objetivo geral demandou, para a construção desse projeto, uma revisão da literatura, por meio do levantamento e análise de produções existentes que contribuíram para a reflexão sobre o tema e que serviram de base para a construção do referencial teórico.

Como procedimento metodológico utilizamos a pesquisa bibliográfica, incluindo-se aí livros, revistas, impressos diversos, trabalhos acadêmicos e técnicos, artigos científicos e documentos públicos, através dos quais foram disponibilizadas informações já existentes e que tiveram relevância para a compreensão e aprofundamento do assunto abordado e dos conceitos que foram mobilizados ao longo de todo o trabalho. Na pesquisa bibliográfica, foram consideradas as abordagens de diferentes autores e pesquisadores, assim como suas opiniões para a construção de uma fundamentação para o presente estudo.

No que tange ao exame de dois casos envolvendo conflitos fundiários rurais no Ceará, optamos pela apresentação **descritiva** desses conflitos e de que forma se deu a atuação das diversas instâncias envolvidas na busca por uma solução construída a partir do debate interinstitucional. De acordo com o material e as informações já coletadas, foram definidas as seguintes técnicas de pesquisa, com o propósito de que se complementem entre si: estudo de caso, análise de documentos, análise jurisprudencial.

A escolha pelo estudo de caso de se deu em razão da necessidade de investigar de forma mais detalhada dois casos de conflitos fundiários exaustivamente acompanhados por uma série de instituições, assim como os limites e possíveis avanços dessa atuação na garantia dos direitos humanos das famílias envolvidas no conflito. No que se refere à análise documental, serão investigados diversos registros relacionados ao assunto da pesquisa, de modo a verificar os atos normativos, documentos legais, judiciais e técnicos que sejam

considerados importantes para a compreensão da complexidade da temática. A análise dos processos judiciais que versam sobre os casos estudados se mostrou essencial para identificar desafios e limites para a atuação do Poder Judiciário na resolução de casos envolvendo conflitos fundiários coletivos no meio rural.

## **2. CAPÍTULO I: A QUESTÃO AGRÁRIA NO BRASIL E NO CEARÁ**

A análise da questão agrária brasileira é bastante complexa. A garantia de acesso à terra e trabalho em um país marcado pela desigualdade social e pela concentração de riquezas é um desafio que atravessa a história do povo brasileiro. Não nos cabe nesse trabalho esmiuçar o contexto histórico que possibilitou que a dinâmica dos latifúndios e da concentração de terras nunca tenha sido enfrentada de forma eficiente no Brasil, nem tampouco esgotarmos as discussões jurídicas acerca do tema. O que se pretende aqui, ao final, é analisar mecanismos existentes hoje no Brasil capazes de promover reforma agrária, em especial observando a realidade encontrada no estado do Ceará entre os anos de 2016 e 2019.

Para que possamos entender os enormes desafios que estão colocados, buscaremos compreender conceitualmente o que vem a ser reforma agrária, bem como refletirmos sobre o processo histórico que moldou a estrutura fundiária brasileira, suas repercussões e disputas ao longo do tempo. Portanto, é necessário que se faça um resgate da trajetória do país no que se refere à questão agrária, das questões estruturais enfrentadas, da condição dos trabalhadores do campo, da legislação disponível e sua aplicabilidade, assim como das disputas existentes nesses processos. Dessa forma, é possível avaliar os entraves à execução de uma política de reforma agrária satisfatória, assim como as estratégias e mecanismos disponíveis capazes de facilitar esse percurso.

Inicialmente, a fim de possibilitar a compreensão do tamanho do problema enfrentado, uma vez que se trata de uma questão estrutural de formação do Estado Brasileiro nunca enfrentada de forma efetiva, cabe fazermos um breve levantamento das condições históricas, do ponto de vista sociopolítico e econômico, que culminaram no cenário encontrado hoje no Brasil e, mais especificamente, no Ceará.

Diversos autores já se debruçaram acerca da questão agrária brasileira pelos mais variados vieses. Aliás, este tema não chega a ser novidade no cenário da pesquisa brasileira,

tendo em vista que já é investigado há várias décadas. No entanto, por mais que tenhamos uma série de interpretações e caminhos para a superação do problema, não apenas no Brasil, mas no mundo, fato é que ainda não fomos capazes de alterar a realidade marcada pelo latifúndio, pela desigualdade e pela concentração de riquezas. Não se pretende aqui aprofundar o pensamento deste ou daquele autor, mas sim trazer algumas interpretações e experiências que podem ser importantes para auxiliar as reflexões acerca do tema.

## **2.1. O Brasil colônia e a empresa agrícola**

A chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, marca o início da exploração do território brasileiro. Os portugueses chegaram ao que hoje é o Brasil impulsionados pela expansão comercial da Europa e “se apoderaram do território por sua supremacia econômica e militar, impondo as leis e vontades políticas da monarquia portuguesa” (STEDILE, 2011, p. 19). O economista e um dos principais intelectuais brasileiros do Século XX, Celso Furtado, nos ensina que

o início da ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações europeias. Nestas últimas prevalecia o princípio de que os espanhóis e portugueses não tinham direito senão àquelas terras que houvesse efetivamente ocupado. (...) Tornava-se cada dia mais claro que se perderiam as terras americanas a menos que fosse realizado um esforço de monta para ocupá-las permanentemente. (2006, p. 27)

Inicialmente, os portugueses tentaram seguir o modelo dos espanhóis, que encontraram um verdadeiro tesouro de ouro e metais preciosos nos territórios da América por eles invadidos. No entanto, rapidamente tiveram que encontrar uma outra forma de explorar economicamente o território brasileiro, muito embora a exploração agrícola para abastecimento de mercados europeus pudesse parecer, à época, um empreendimento inviável, logo se mostrou uma estratégia exitosa e extremamente lucrativa para Portugal.

Os colonizadores, então, organizaram o nosso território para produzir produtos agrícolas tropicais, de que sua sociedade europeia precisava. Trouxeram e nos impuseram a exploração comercial da cana-de-açúcar, do algodão, do gado bovino, do café, da pimenta-do-reino. E aproveitaram algumas plantas nativas, como o tabaco e o cacau, e as transformaram, com produção em escala, em mercadorias destinadas ao mercado europeu. Tal modelo de produção, sob a égide das leis do capitalismo, produzindo apenas produtos agrícolas e minerais para o abastecimento do mercado europeu, foi denominado pelos historiadores de modelo agroexportador. A amplitude desse modelo era tal que, segundo as primeiras estatísticas macroeconômicas organizadas pelo Banco do Brasil em meados do século 19, naquela época, a colônia Brasil exportava mais de 80% de tudo o que era produzido

no território (STEDILE, 2011, p. 20).

O modelo de produção agrícola colonial utilizado pelos portugueses foi *plantation*, que se caracteriza pela monocultura em grandes extensões de terra. No caso, o produto escolhido para o cultivo era sempre aquele que fosse interessante para abastecer o mercado europeu, ou seja, o produto destinado à exportação, e a força de trabalho utilizada era a mão de obra escrava traficada da África e trazida para o Brasil, outro mercado extremamente lucrativo para Portugal.

Nesse primeiro período da exploração do território brasileiro, a Coroa portuguesa manteve-se proprietária das terras, não havendo, portanto, a possibilidade de comprar ou vender terras no Brasil. A forma que a Coroa encontrou para explorar a terra e obter lucro foi a concessão do uso das terras, através da qual eram concedidas enormes extensões de terras a quem estivesse disposto a pagar à Coroa e a investir seu capital na produção agrícola de mercadorias voltadas para o mercado externo (STEDILE, 2011). Vale ressaltar, no entanto, que muito embora as terras não pudessem ser vendidas, elas eram transferidas de forma hereditária, ou seja, eram passadas de pai para filho.

Esse período, compreendido de 1534 a 1822, é definido como o **Regime das Sesmarias**, no qual as terras brasileiras pertenciam à Coroa e as sesmarias eram as concessões de terras a terceiros para que nela produzissem. Trata-se, portanto, do primeiro regime jurídico sobre terras vigente no Brasil, sendo, no entanto, que as terras só poderiam ser cedidas para a produção de produtos voltados ao abastecimento do mercado europeu e que permaneceriam sob a propriedade da Coroa portuguesa:

Os primeiros documentos das sesmarias no Brasil foram três cartas régias concedidas a Martim Afonso de Souza, por conta de sua expedição de 3 de dezembro de 1530. A primeira o autorizava a tomar posse das terras que descobrisse, a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil e a última lhe permitia conceder sesmarias das terras aproveitáveis que encontrasse. (...) O regime de sesmarias se constituiu a partir da doação de títulos de concessão de terras a proprietários individuais sob o encargo de serem cultivadas. A concessão das terras pertencia aos governadores e capitães-gerais, que representavam a Coroa no país. Não poderia obter concessão de sesmaria quem tivesse já logrado concessão anterior. Cada uma devia ter no máximo a extensão de três léguas e, ainda, era preciso que o pretendente juntasse provas de suas possibilidades quanto ao aproveitamento das terras. Dessa forma, concedia-se apenas o uso, pois todas as terras da colônia continuavam pertencendo à Coroa portuguesa (OLIVEIRA, 2014, p. 19-20)

Podemos destacar que essa empresa agrícola, ou seja, esse modelo de exploração de terras no Brasil para produção de mercadorias para exportação durou cerca de 300 anos, período no qual não havia sequer um Estado propriamente brasileiro. O Brasil, na concepção de Nação, só tem a sua origem com a vinda da família real portuguesa para o seu território, ou seja, com a transmigração da corte portuguesa, em 1808, que instala aqui as suas estruturas. O processo de instalação da família real no Brasil se deu em razão da expansão napoleônica e da ameaça de invasão do território português, fazendo com que a corte fugisse para o Brasil com o apoio da Inglaterra.

A Europa desse período inaugurava a moderna concepção de Estado, através da Revolução Francesa (1789-1799) e da Revolução Industrial Inglesa (1760), sendo também o início do processo de expansão do capitalismo. No entanto, a realidade que se apresentava no Brasil era diferente. Isso porque Portugal havia estabelecido uma dominação sobre o território pautada na exploração e no escravismo, não tendo, inicialmente, qualquer interesse em incentivar o crescimento de um mercado interno e de uma mão-de-obra assalariada. Para manter o sistema de exploração que estava funcionando até então, conferiu uma série de vantagens econômicas e concedeu cargos públicos para constituir um setor dominante alinhado com a estrutura de exploração colonial e conivente com a manutenção e expansão da escravidão. A elite colonial brasileira se formou em grande parte pelos proprietários de terra e donos de engenho, que formavam as oligarquias locais, e nem sempre eram alinhados com os interesses da coroa portuguesa

Em 1808, a coroa portuguesa chega ao Brasil com todo o seu aparato estatal, com exceção das forças armadas, que ficaram em território português. A corte, desprovida de segurança, precisou se valer das forças disponibilizadas pelos grandes fazendeiros, composta de jagunços e capangas, para atuar enquanto Força Nacional. Em outras palavras, podemos destacar que a segurança “pública” no Brasil nasce privada, atendendo em grande parte aos interesses da elite aqui instalada, que reivindicava a continuidade da exploração de mão de obra escrava enquanto dinâmica econômica do país, na contramão do acordo que Portugal havia feito com a Inglaterra em abolir a escravidão como forma de expansão do capitalismo.

Assim, vale salientar a exploração da terra e da escravidão produz uma desigualdade sobre a qual se estrutura a sociedade brasileira. Dessa forma, constitui-se uma elite econômica que fica no topo na pirâmide social e se diferencia dos demais através da propriedade de

terras, de escravos e de títulos de nobreza. É importante destacar que não havia qualquer interesse em acabar com a escravidão no Brasil, que só é abolida após pressão internacional, pois era necessária a existência de novos mercados consumidores e de uma mão de obra capaz de atender à necessidade de uma maior produtividade. De acordo com a professora Alexandra Oliveira, do Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Ceará “a colonização foi se revelando uma vasta empresa comercial destinada a explorar os recursos naturais do território em proveito do comércio europeu, sendo esse, portanto, o verdadeiro sentido da colonização tropical, de que o Brasil é resultado” (2014, p. 17).

## 2.2. Relações de trabalho e produção no Brasil colonial.

As relações de trabalho e produção existentes no período colonial, especialmente no que se refere às relações de trabalho no campo, eram baseadas, como já vimos, na exploração de mão-de-obra escrava. No entanto, a transição da economia nacional com a expansão do capitalismo não implicou a substituição automática do trabalho forçado para o trabalho realizado em troca de salário. Ao contrário, surgiu nesse meio termo uma espécie de regime de trabalho livre, mas não assalariado, conforme o professor e sociólogo brasileiro José de Souza Martins nos ensina

à medida que os próprios pesquisadores descrevem as relações de trabalho que predominaram na substituição do escravo pelo trabalhador livre, baseadas na produção direta dos meios de vida necessários à reprodução da força de trabalho, já se constata que tais relações **não** podem ser definidas como capitalistas (nem o trabalho como assalariado), senão através de muitos e questionáveis artifícios (...) Melhor, portanto, reconstituir a diversidade de mediações e determinações das relações de produção que configuraram o regime de trabalho que veio a ser conhecido como **regime de colonato**, sob o qual, durante cerca de um século, até fins dos anos 1950, foi realizada a maior parte das tarefas no interior da fazenda de café. O primeiro ponto, o ponto de partida, é o de que na crise do trabalho escravo foi engendrada a modalidade de trabalho que o superaria, isto é, o trabalho livre, sendo essa a sua única e inicial adjetivação, e não a de trabalho assalariado. É verdade que o trabalhador livre já era conhecido amplamente na sociedade brasileira, sobretudo porque, por diferentes meios e motivos, negros já haviam sido libertados por seus senhores. E, também, porque o cativo indígena, o do índio administrado, já havia sido alcançado por diferentes supressões. (MARTINS, 1986, p. 12)

É importante, para a real compreensão do tema aqui estudado, termos um olhar atento para a forma como se organizou o trabalho e as relações de produção durante o período colonial. Isso porque, como vimos acima, não houve uma transição direta entre o escravismo e o trabalho assalariado, e muitas dessas relações que se estabeleceram moldaram a forma como se relacionaram trabalhadores e proprietários de terra pelas seguintes décadas. A crise

no escravismo deu lugar não ao trabalho assalariado, mas ao colonato, que, conforme Martins (1986, p. 18-19), abrangeu tanto a cultura do café quanto da cana de açúcar e pode ser caracterizado pela combinação dos seguintes elementos: o colono, também conhecido como agregado, não era um trabalhador individual, mas um trabalhador familiar, que produzia diretamente seus meios de subsistência. A remuneração do colono se dava através de um pagamento fixo pelo plantio e um outro proporcional à colheita, além da possibilidade de produzir alimentos diretamente e de vender o excedente. Não havia, portanto, relações capitalistas de produção. Isso porque, nas lições de José de Souza Martins, o capitalismo em expansão produz também relações não capitalistas, necessárias à sua reprodução:

O caso mais significativo é o da renda capitalista da terra. Sendo a terra um fator natural, sem valor porque não é o resultado do trabalho humano, teoricamente não deveria ter preço. Mas, antes do advento do capitalismo, nos países europeus, o uso da terra estava sujeito a um tributo, ao pagamento da renda em trabalho, espécie ou dinheiro. Essas eram formas pré-capitalistas de renda decorrentes unicamente do fato de que algumas pessoas tinham o monopólio da terra, cuja utilização ficava, pois, sujeita a um tributo. O advento do capitalismo não faz cessar essa irracionalidade. Ao contrário, a propriedade fundiária ainda que sob diferentes códigos, foi incorporada pelo capitalismo, contradição essa que se expressa na renda capitalista da terra. Tal renda nada mais tem a ver com o passado pré-capitalista, não é mais um tributo individual e pessoal do servo ao senhor; agora é um pagamento que toda a sociedade faz pelo fato de que uma classe preserva o monopólio da terra. (MARTINS, 1986, p. 20)

No caso brasileiro, a forma encontrada para adequar os trabalhadores às novas relações de produção que se estabeleciam foi estimular a imigração de trabalhadores europeus que estavam em busca de melhores condições de vida, “como recurso para pôr no lugar do trabalhador cativo um trabalhador livre cuja herança não fosse a escravidão” (MARTINS, 1986, p. 22).

Em outras palavras, a expansão do capitalismo, ainda que orientado pelo mercado externo, e a transição entre o modelo escravocrata de exploração de mão-de-obra para o modelo de exploração do trabalho inerente ao capitalismo, qual seja, a venda da própria força de trabalho em troca de salário, representou não apenas a transformação da condição jurídica do trabalhador, mas a transformação do próprio trabalhador. A questão relativa à abolição foi tratada de forma a substituir um tipo de trabalhador pelo outro, ou seja, o escravo pelo trabalhador livre, isto é, no caso das fazendas paulistas, em termos da substituição física do negro pelo imigrante.

Mais do que a emancipação do negro cativo para reintegrá-lo como homem livre na

economia de exportação, a abolição o descartou e minimizou, reintegrando-o residual e marginalmente na nova economia capitalista que resultou do fim da escravidão. O resultado não foi apenas a transformação do trabalho, mas também a substituição do trabalhador, a troca de um trabalhador por outro. O capital se emancipou, e não o homem. As novas relações de produção, baseadas no trabalho livre, dependiam de novos mecanismos de coerção, de modo que a exploração da força de trabalho fosse considerada legítima, não mais apenas pelo fazendeiro, mas também pelo trabalhador que a ela se submetia. Nessas relações não havia lugar para o trabalhador que considerasse a liberdade como negação do trabalho, mas apenas para o trabalhador que considerasse o trabalho como uma virtude da liberdade. (MARTINS, 1986, p. 17)

Isso porque, para o trabalhador escravizado, forçado a trabalhar para o senhor de terras, o trabalho não estava associado à liberdade, enquanto o trabalhador “livre”, inserido na dinâmica capitalista, tem na venda da sua força de trabalho a condição da própria “liberdade”. De acordo com José de Souza Martins:

Sem isso não seria possível passar da coerção predominantemente física do trabalhador para a sua coerção predominantemente ideológica e moral. Enquanto o trabalho escravo se baseava na vontade do senhor, o trabalho livre teria que se basear na vontade do trabalhador, na aceitação da legitimidade da exploração do trabalho pelo capital, pois, se o primeiro assumia previamente a forma de capital e de renda capitalizada, o segundo assumiria a forma de força de trabalho estranha e contraposta ao capital. (MARTINS, 1986, p. 17-18)

Dessa forma, no caso do Brasil, onde o capitalismo não se devolve da mesma forma que ocorre na Europa, o colonato produz uma dinâmica heterogênea, na qual a economia funciona de forma capitalista, mas a sociedade não se organiza da mesma forma, especialmente no que se refere às relações de trabalho estabelecidas. O ex-deputado federal e um dos principais combatentes da Ditadura Militar no Brasil, Carlos Marighella, escreveu em seu artigo “Alguns aspectos da renda da terra no Brasil”:

Quando se trata de colono, é tão estreita a relação entre a escravidão do salariado e a da renda-trabalho que basta um único contrato para torná-las inseparáveis. É evidente que são formas de exploração separadas historicamente, mas, num país oprimido e dominado pelo imperialismo, onde o monopólio da terra é lei geral, tornou-se possível a sua junção no tempo. (MARIGHELLA, 1980, p. 23)

Os direitos dos camponeses que viviam nas fazendas como colonos ou agregados eram extensões daquilo que o fazendeiro lhes concedia, havendo, portanto, uma relação diferente das relações estabelecidas entre o senhor e o escravo. Entre agregado e fazendeiro havia uma relação que não era considerada de dominação, mas de troca

A troca variava de serviço e produtos a favores. O ato de defesa das terras do sesmeiro era utilizado na troca pela moradia. Assim, ao defender as terras do sesmeiro, o agregado também defendia seu direito de estar lá, de trabalhar na terra

(...) Dessa condição veio a concepção de “morador de favor”, que existia e existe, ainda, em grande número no Nordeste e em outras regiões do país. A morada de favor envolveu e envolve, portanto, relações pautadas na lógica das trocas. A concepção de favor abrange a produção material, mas também relações estabelecidas com base em um código moral com a outra parte. A lealdade, a confiança, o apadrinhamento e a proteção foram e são práticas morais pautadas em um código costumeiro firmado entre o fazendeiro e o agregado (OLIVEIRA, 2014, P. 21-22).

### **2.3. Primeiros regimes fundiários do Brasil.**

Durante mais de três séculos, o território brasileiro foi fatiado e pertencia exclusivamente à Coroa Portuguesa, sendo adotado o regime de Sesmarias, que consistia basicamente na concessão de terras a particulares. O instituto das sesmarias influenciou a colonização do território brasileiro, mas também gerou vícios no sistema fundiário que permanecem até hoje, especialmente no que se refere às grandes extensões de terra cedidas.

Em 1822, o Regime Sesmarial é extinto pela Coroa, através da Resolução Imperial de 17 de junho de 1822 (MELO, 2006, p. 240), deixando uma lacuna no que diz respeito à questão fundiária no Brasil e causando o aumento da violência no campo (OLIVEIRA, 2015). Na ausência de uma condição legal que regulasse a concessão de terras, a única forma de garantir o uso era ocupando os lotes, mas não havia interesse por parte da elite brasileira que os novos trabalhadores libertos ou imigrantes pobres recém-chegados ocupassem esses lotes e passassem a produzir por conta própria, nem tampouco poderia haver a sua proibição dentro de uma nova lógica de estado liberal, que tem na livre propriedade um de seus principais fundamentos. De acordo com o professor Carlos Marés (2003, p. 67), a situação das terras no Brasil antes da Lei de Terras de 1850 era a seguinte:

1) Sesmarias concedidas antes de 1822 e integralmente confirmadas. Reconhecidas como propriedade privada estavam garantidas pela Constituição, portanto protegidas contra posse alheia, usurpação e qualquer ato do Governo. Este era considerado o título originário mais importante, por isso as transmissões que o tivessem por fundamento, eram também consideradas legítima propriedade. Isto significa que as terras mais densamente ocupadas e produtivas já eram propriedade privada.

2) Sesmarias, embora concedidas antes de 1822, não confirmadas por falta de ocupação, demarcação ou produção. A confirmação era um ato do governo que tinha por finalidade apenas, como o nome mesmo o diz, confirmar a concessão. A Lei 601/1850 possibilitou a confirmação, pelo Poder Público destas sesmarias desde que estivessem efetivamente ocupadas com cultivo e morada habitual do sesmeiro ou concessionário. Depois deste procedimento a terra passava a ser propriedade privada.

3) Glebas ocupadas por simples posse. Apesar das proibições, muitas pessoas ocupavam terras para viver e produzir, ou eram suficientemente escondidas para que

as autoridades não se dessem conta, ou tinham a benevolência e proteção de autoridade local. Estas posses não davam qualquer direito, mesmo que dispusessem de um documento autorizatório. A Lei Imperial reconheceu estas posses, em pequenas dimensões e que tivessem sido tornadas produtivas pelo ocupante que nelas mantivesse morada habitual. A produção exigida pela Lei era a voltada para o mercado, não a de simples subsistência ou baseada na coleta e na caça. Deu a este reconhecimento o nome de legitimação de posse. Para esta concessão a Lei determinou ao Governo estabelecer um prazo certo para que fosse requerida a medição, o prazo equivaleria a uma prescrição, porque, se perdido, perdido estava o direito; A posse legitimada, desde que registrada (tirado o título, como dizia a Lei) se tornava propriedade privada, como todas suas garantias.

4) Terras ocupadas para algum uso da Coroa ou governo local, como praças, estradas, escolas, prédios públicos etc., que foram reconhecidas como de domínio público. Estas terras teriam que estar sendo usadas, confirmando a ideia de que a "propriedade" pública tem seu assento no uso, na destinação e enquanto está sendo usada e destinada. O exemplo mais claro disto é o álveo do rio que é público enquanto usado pelas águas que correm, que são públicas, mas no momento que secar o rio, por deixarem de ter uso público, se tornam privadas, incorporadas pela propriedade ribeirinha.

5) Terras sem ocupação. Todas aquelas que não se enquadravam nas categorias anteriores eram consideradas sem ocupação, mesmo que alguém ali estivesse e dela tirasse seu sustento e vida. Entre estas terras se encontravam as ocupadas por povos indígenas, por escravos fugidos, formando ou não quilombos, por libertos e homens livres que passaram a sobreviver da natureza, como populações ribeirinhas, pescadores, caboclos, caçadores, caiçaras, posseiros, bugres e outros ocupantes. Estas terras foram consideradas devolutas pela Lei Imperial e disponíveis para serem transferidas ao patrimônio privado. As terras indígenas, já anteriormente reconhecidas, tem na Lei 601/1850 sua reconfirmação com o nome de Reservas Indígenas.

Ademais, a utilização da terra pelos latifundiários fez com que a disputa pela posse se acirrasse, prejudicando os pequenos posseiros, que mesmo não sendo considerados legítimos, ocupavam lotes de terra para sua própria subsistência. Ou seja, ainda que o território fosse organizado em latifúndios monocultores voltados para o abastecimento do mercado externo, havia uma parcela da população que tinha como única forma de subsistência a ocupação de terras, mesmo que de forma clandestina.

Antes mesmo da abolição das sesmarias, e simultaneamente a ela, foi firmado no país o que se convencionou chamar de “regime de posse”. Todavia, esse regime não foi um processo organizado ou disciplinado pelo poder público da época, mas decorrente da resistência e luta das populações pobres que, não dispostas de recursos materiais ou de outras formas para obter terras via Lei das Sesmarias, tinham como única opção a ocupação simples das terras, mesmo que considerada clandestina e ilegítima, não apropriadas de fato pelo latifúndio. Embora o latifúndio procurasse sempre ampliar as terras apossadas (OLIVEIRA, 2014. p. 24-25).

É importante ressaltar também que enquanto durou o trabalho escravo a terra era praticamente destituída de valor por si só. Em outras palavras, a terra “não tinha a equivalência de capital, alcançando às vezes um preço nominal para efeitos práticos,

sobretudo quando pequenas indenizações eram oferecidas a posseiros encravados no interior das sesmarias, para pagamento de seus roçados” (MARTINS, 1986, p. 24). Ou seja, poderia ocorrer da carta de sesmarias ser obtida em locais já ocupados por posseiros, sendo possível que não compensasse ao fazendeiro desocupar a terra ou comprar a roça dos ocupantes, uma vez que a terra, isoladamente, não tinha muito valor. Mais valioso do que a terra era o escravo, sendo este o principal capital do fazendeiro desse período. Quando o trabalho servil começa a entrar em crise, inicialmente com a proibição de tráfico de escravos, e posteriormente com a abolição da escravidão, o objeto da renda capitalizada deixa de ser o escravo e passa a ser a terra.

#### **2.4. A concentração de terras e a exclusão do homem do campo.**

Com o fim das Sesmarias, a posse tornou-se o único meio de garantir a terra. Dessa forma, os pequenos posseiros, em sua maioria a população empobrecida que havia ocupado pequenos lotes do latifúndio para viver e produzir durante o período das Sesmarias, passou a ser expulsa de seus locais de moradia e trabalho pelos grandes proprietários que buscaram garantir vastas extensões de terra. É nesse contexto que, em 1850, é aprovada a Lei de Terras

A Coroa, sofrendo pressões inglesas para substituir a mão de obra escrava pelo trabalho assalariado, com a consequente e inevitável abolição da escravidão, e para impedir que, com a futura abolição, os então trabalhadores ex-escravos se apossassem das terras, promulga, em 1850, a primeira lei de terras do país. Essa lei foi um marco jurídico para a adequação do sistema econômico e de preparação para a crise do trabalho escravo, que já se ampliava (STEDILE, 2011, p. 22).

A Lei de Terras determinou que as terras, que até então pertenciam à Coroa, só poderiam ser adquiridas por meio da compra. Com a aprovação da Lei de Terras, os ocupantes de terras e os possuidores de títulos de sesmarias ficaram à espera da legitimação de seus direitos, o que ocorreu em 1954 através do “registro paroquial”:

Tal registro validava ou revalidava a ocupação da terra até essa data. Isso não impediu o surgimento de uma verdadeira indústria de falsificação de títulos de propriedades, sempre datados de época anterior ao registro paroquial, registrados em cartórios oficiais, geralmente mediante suborno aos escrivães e notários (...) Tais procedimentos, porém, eram geralmente inacessíveis ao antigo escravo e ao imigrante, seja por ignorância de praxes escusas, seja por falta de recursos financeiros para cobrir despesas judiciais subornar autoridades (MARTINS, 1986, p. 29).

A possibilidade de ocupação das terras devolutas apenas por meio da compra fez com que as condições do trabalhador “livre” não fossem muito diferentes das condições do

trabalhador cativo. Com isso, os escravos libertos, os homens livres pobres, os pequenos posseiros e imigrantes europeus recém-chegados ao Brasil continuavam sem direito às terras livres, tendo em vista que não possuíam recursos suficientes para aquisição dessas terras, que acabaram sendo compradas pelos mesmos proprietários rurais que já possuíam grandes propriedades.

Impedida pela Lei de Terras de 1850 de se transformar em pequenos proprietários, essa população passou a migrar para o interior do país, pois, nas regiões litorâneas, as melhores terras já estavam ocupadas pelas fazendas que se dedicavam à exportação. A longa caminhada para o interior, para o sertão, provocou a ocupação de nosso território por milhares de trabalhadores, que foram povoando o território e se dedicando a atividades de produção agrícola de subsistência. Não tinham a propriedade privada da terra, mas a ocupavam, de forma individual ou coletiva, provocando, assim, o surgimento do camponês brasileiro e de suas comunidades. Produto do sertão, local ermo, despovoado, o camponês recebeu o apelido de “sertanejo” e ocupou todo o interior do território do Nordeste brasileiro e nos Estados de Minas Gerais e de Goiás (STEDILE, 2011, p. 27).

Dessa forma, os grandes latifundiários garantiram seus privilégios e ainda puderam contar com um grande contingente de trabalhadores oriundos da população mais empobrecida. De acordo com José de Souza Martins, “a renda capitalizada no escravo transformava-se em renda territorial capitalizada: num regime de terras livres, o trabalho tinha que ser cativo; num regime de trabalho livre, a terra tinha que ser cativa” (1986, p. 32). Assim, a abolição da escravidão em muitos aspectos foi meramente formal, uma vez que os trabalhadores agora “livres” precisaram se sujeitar a todo tipo de exploração para garantir a própria subsistência, tendo em vista que não conseguiam ter acesso formal a terras e nem tampouco se tornaram trabalhadores assalariados.

Durante os regimes jurídicos de propriedade da terra no Brasil, era um fato que a propriedade era concedida/vendida à parcela ínfima da população que tinha possibilidade de compra e venda e acesso aos caminhos da burocracia. A maior parte da população não tinha possibilidade de adquirir terras, o que levou muitos não só ao estado de exclusão, mas também ao reconhecimento de que a terra só poderia ser adquirida por meio da posse informal e não documentada (OLIVEIRA, 2015, p. 86).

A Lei de Terras inaugura no Brasil o instituto da propriedade privada de terras e alicerça a dinâmica dos latifúndios, uma vez que “regulamentou e consolidou o modelo da grande propriedade rural, que é a base legal, até os dias atuais, para a estrutura injusta da propriedade de terras no Brasil” (STEDILE, 2011). A pesquisadora Livia Hernandes Carvalho, ao analisar a forma como a terra foi distribuída no Brasil, afirma que

a estrutura fundiária brasileira é fruto de 500 anos de apropriação privada da terra,

em detrimento do interesse público. No entanto, muitos autores (...) consideram sua existência a partir da emergência da moderna propriedade da terra. Ou seja, foi com a Lei de Terras de 1850 que ocorre a mercantilização da propriedade fundiária, marcando o início do capitalismo na agricultura. (...) Por força da grande concentração da propriedade fundiária que caracteriza a economia agrária brasileira, a utilização da terra se faz, predominantemente, e de maneira acentuada, em benefício de uma pequena minoria, determinando e condenando milhões de seres humanos a uma vida sem perspectivas, ao se constituir como o maior e principal obstáculo ao desenvolvimento econômico, cultural e social do país (p. 396-397).

As legislações que se seguiram, as quais trataremos de forma mais aprofundada nos capítulos subsequentes, não romperam com a lógica de exclusão presente na Lei de Terras de 1850 e da possibilidade de a maior parte da população ter qualquer tipo de acesso legal à terra. A Lei de Terras foi regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854 e vigorou por mais de cem anos, sendo recepcionada pelas constituições de 1981, 1934, 1937 e 1946, sendo compatível, ainda, com o Código Civil de 1916.

Como vimos, a Lei de Terras introduziu em nosso ordenamento jurídico o instituto da propriedade privada da terra, sendo a compra e venda a única forma de aquisição dessa propriedade, o que consagrou ainda mais uma lógica de exclusão da população mais empobrecida, que tinha na posse informal a única forma de acesso à terra. É importante ressaltarmos ainda que no período compreendido entre a Proclamação da República, em 1889, até 1964, quando foi promulgado o Estatuto da Terra, a questão referente à regularização da posse foi tratada de forma secundária, inclusive, a Constituição de 1891 concedeu aos estados a prerrogativa de titular as terras devolutas, entendidas enquanto aquelas que não foram legalmente adquiridas, não necessariamente as desocupadas, o que acabou mais uma vez privilegiando os grandes fazendeiros em detrimento de povos camponeses que haviam ocupado a terra. Em outras palavras

mesmo que a terra estivesse ocupada por trabalhadores, índios, quilombolas, pescadores, camponeses, entre outros, sem o consentimento do Estado, não perdia sua qualidade jurídica de devoluta (...) sobre as terras devolutas, ninguém possui título, mas pode possuir a posse, legalizada ou não. Confundir terras devolutas com terras públicas ou, ainda, “terras de ninguém” é, no mínimo, querer reproduzir a ideologia que argumenta a favor da disponibilidade do país para a apropriação privada da terra (OLIVEIRA, 2014, p. 31).

Esse fato demonstra que não houve qualquer interesse em contemplar minimamente aqueles que não tinham condições de garantir o acesso à terra por meio da compra e de construir uma estrutura fundiária menos concentrada, tendo em vista que a mera ocupação de fato não gerava domínio jurídico, pois este exigia o título do Estado ou o reconhecimento,

pelo Estado, de um título anterior, ou, ainda, o uso público. De acordo com o professor e ex-Presidente da FUNAI, Carlos Marés:

O que recebe a concessão, não necessitava sequer conhecer a terra, nem mesmo demarcá-la; escolhia a terra correspondente quando quisesse e passava a ter o direito de retirar dela todos os que ali viviam, porque a situação dos não-beneficiários passava a ser ilegal. Para “limpar” poderia usar sua própria força ou a chamada força pública, isto é, a política do Estado, como até hoje ocorre (2003, p. 70).

Essa inércia proposital acabou despertando a insatisfação das camadas populares, que buscaram formas de promover reforma agrária. Ressalta-se que a tentativa de João Goulart, em 1964, de realizar reformas de base, dentre as quais estaria a reforma agrária, enquanto solução para o problema da concentração de terras e do desemprego acentuado, foi uma das principais causas do Golpe Militar. Assim, inicia-se um dos piores períodos da história brasileira, a ditadura militar, que se estende até 1984.

Já no primeiro ano do governo militar, mais precisamente em 30 de novembro de 1964, durante a gestão do Marechal Castelo Branco, instituiu-se a primeira Lei de Reforma Agrária no Brasil, a Lei nº 4504, mais conhecida como Estatuto da Terra. Essa lei representa um dos principais marcos legais no que se refere à reforma agrária e surgiu devido à necessidade de distribuição de terras no Brasil. Além de conceituar o campo, o Estatuto estabelece níveis de produtividade, caracteriza o uso social da terra, e regula direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais. De acordo com Alcântara e Fontes (2009, p. 67):

O Estatuto teve um caráter inovador, pois introduziu novos conceitos ligados a questão agrária. Foi através do estatuto que se mensurou o minifúndio e o latifúndio. Essa mensuração se daria através dos módulos fiscais, que variam de acordo com a região. Uma propriedade rural deveria ter entre 1 e 15 módulos rurais, caso contrário, seria minifúndio ou latifúndio, logo, passíveis de desapropriação a fins de reforma agrária. Outra caracterização refere-se aos níveis de produtividade. Para essa foram traçadas as unidades mínimas de produção por módulo rural a fim de caracterizá-las como produtivas ou improdutivas.

Embora o Estatuto da Terra pudesse parecer, por suas resoluções, um indicativo de mudança no que se refere à estrutura fundiária brasileira, ele trouxe uma dicotomia entre a necessidade de distribuição de terra e a necessidade de haver uma “modernização” da produção no campo. Em outras palavras, criou-se uma bifurcação entre o aspecto social e o aspecto econômico da terra, o que acabou por favorecer as grandes propriedades, que

apresentam condições de modernizar a sua produção. Ou seja, no que tange à reforma agrária, não houve alteração significativa. A política dos governos militares acabou sendo muito mais focada em projetos de colonização, especialmente na região amazônica.

## **2.5. Lutas camponesas e processos migratórios.**

Conforme mencionamos, quando a escravidão foi abolida, uma das formas encontradas para substituir a mão de obra escrava foi atrair imigrantes europeus empobrecidos com a promessa de terra e trabalho. Dessa forma, milhões de imigrantes vieram ao Brasil para trabalhar na agricultura, fixando-se especialmente nas regiões Sul e Sudeste, recebendo um lote de terra para plantar ou trabalhando nas lavouras de café. Esses imigrantes somaram-se aos demais trabalhadores considerados livres, formando uma massa de despossuídos que, ao longo do tempo, deu origem a uma população mestiça, que não estava submetida ao trabalho escravo, nem tampouco fazia parte da elite. Sobre essa população campesina, a professora Nazareth Wanderley nos ensina que

numa perspectiva geral, o campesinato corresponde a uma forma social de produção, cujos fundamentos se encontram no caráter familiar, tanto dos objetivos da atividade produtiva – voltados para as necessidades da família – quanto do modo de organização do trabalho, que supõe a cooperação entre os seus membros. A ele corresponde, portanto, uma forma de viver e de trabalhar no campo que, mais do que uma simples forma de produzir, corresponde a um modo de vida e a uma cultura. (...) No caso do campesinato do Brasil, é preciso considerar que a agricultura brasileira, na qual ele está historicamente inserido, manteve, mesmo longamente após o fim do período colonial, seus traços estruturantes, que consistiam na grande propriedade monocultora e no trabalho escravo. (WANDERLEY, 2014)

É importante frisar que essa formação desigual da estrutura fundiária do Brasil não se deu sem resistência daqueles que foram expropriados do direito à terra. As lutas camponesas sempre estiveram presentes na construção histórica do país, que tem um campesinato marcado pela exclusão. Não se tem aqui a pretensão de aprofundar a análise do campesinato brasileiro, no entanto, é importante a compreensão das lutas sociais e resistências oriundas dos trabalhadores do campo e daqueles que desafiaram o modelo de latifúndio historicamente existente no Brasil.

Poucos sabem e se dão conta de que o campesinato brasileiro é a única classe social que, desde Proclamação da República, tem uma reiterada experiência direta de confronto militar com o Exército: em Canudos, no Contestado, e, de um outro modo, em Trombas ou Formoso; ou, então, uma experiência de intervenção direta do Exército, na insurreição do Sudoeste do Paraná, no Nordeste, e mais recentemente nos conflitos do Araguaia-Tocantins. Nas disputas entre as classes dominantes e os

trabalhadores urbanos, a interferência do Estado se dá por outros meios (MARTINS, 1986).

O professor e sociólogo José de Souza Martins nos ensina que a exclusão dos povos camponeses não foi apenas política, mas também cultural, social e econômica, além de atravessada por um tipo de intervenção do Estado marcada pela violência e pelo confronto. Não há como compreender a estrutura fundiária do Brasil hoje, ainda marcada pelo latifúndio e pelo agronegócio, sem revisitar a forma de ocupação do território pelo colonizador e como se deu o uso e a ocupação desse território através dos séculos.

A história da formação do Brasil é marcada pela invasão do território indígena, pela escravidão e pela produção do território capitalista. Nesse processo de formação do nosso país, a luta de resistência começou com a chegada do colonizador europeu, há 500 anos, desde quando os povos indígenas resistem ao genocídio histórico. Começaram, então, a luta contra o cativo, contra a exploração e, por conseguinte, contra o cativo da terra, contra a expropriação, contra a expulsão e contra a exclusão, que marcam a história dos trabalhadores desde a luta dos escravos, da luta dos imigrantes, da formação das lutas camponesas. Lutas e guerras, uma após a outra ou ao mesmo tempo, sem cessar, no enfrentamento constante contra o capitalismo. (FERNANDES, 2000, P. 25).

No Ceará, a estrutura fundiária também se formou dentro de uma lógica de concentração de terras que teve origem no Regime Sesmarial. Durante o período colonial a principal utilização do solo cearense foi voltada para criação de gado e para a plantação de algodão. As principais relações sociais, a exemplo de outros lugares do Brasil, eram constituídas por latifundiários de um lado e camponeses do outro.

Os problemas vinculados à estrutura fundiária e à comercialização apresentam-se como fundamentais para a compreensão das bases em que se construíram as relações sociais e econômicas no espaço rural do Ceará. As desigualdades sociais e as condições de pobreza entre os camponeses são em grande medida explicadas na história da ocupação do espaço natural cearense. (OLIVEIRA, 2017, p. 13-14)

Não se pode deixar de considerar, portanto, que o campesinato brasileiro está historicamente inserido na lógica da agricultura monocultora e escravista, que mesmo após o fim do período colonial manteve suas bases características. Essa forma como se estruturou o campo brasileiro, no entanto, não impediu que houvesse ocupação de terras, dentro ou fora do latifúndio, que foram utilizadas de forma distinta, em especial por pequenos produtores, criando-se, assim, espaços de base familiar e comunitária, com produção diversificada. Essa dicotomia que se formou no campo, dividido entre grandes empreendimentos e agricultura familiar, é resultado das estratégias de resistência camponesa a um modelo excludente

(WANDERLEY, 2014).

A utilização do território por meio da posse “não legalizada”, ou seja, que não foi cedida oficialmente pela Coroa Portuguesa, não se extinguiu com a promulgação da Lei de Terras, em 1850. Isso porque, como vimos, a população empobrecida não conseguia acessar a terra por meio da compra, também porque era possível encontrar terras em áreas mais distantes do litoral, que era a área mais utilizada, passíveis de ocupação. Havia ainda o colonato como forma precária de acesso à terra, no qual as famílias de trabalhadores se instalavam no interior das fazendas para trabalhar para o dono da terra em troca da possibilidade de morar e plantar ao redor da casa, sem qualquer garantia da continuidade do trabalho (que era também a sua casa e fonte de subsistência). Essa situação ambígua gerou um grande debate acerca da natureza desse sistema de colonato, e de acordo com a professora Nazareth Wanderley

Para o proprietário, sem dúvida, esse sistema era apenas uma forma de recrutamento de mão de obra, com reduzidos custos monetários, uma vez que transferia para o próprio trabalhador o ônus de sua subsistência. Para os “moradores” ou “colonos”, como eram respectivamente chamados nas zonas canavieiras do Nordeste, especialmente de Pernambuco e nas zonas de produção de café em São Paulo, esta era a única via de acesso, mesmo em condições extremamente precárias, à terra e à possibilidade de organização de uma base produtiva de caráter familiar, que permitia a cultura de produtos de subsistência, cujo excedente podia ser, eventualmente, destinado ao mercado (2014, p. 27).

Essa relação indefinida que precariza o trabalhador do campo, que não era considerado empregado, nem tampouco era dono das terras das quais retirava seu sustento, gerou uma série de insatisfações e conflitos que expressavam o questionamento aos processos estruturais de formação do território brasileiro.

É importante destacarmos que as péssimas condições dos trabalhadores do campo geraram um crescente processo migratório da população rural para as médias e grandes cidades, acarretando a formação de aglomerados urbanos que surgiram sem o devido planejamento e fez com que grande parte da população perdesse sua identidade com o campo, ao ser forçada a migrar para as cidades.

A Lei de Terras de 1850 entregou as terras como propriedade privada apenas para os fazendeiros, para os capitalistas. Nascia, assim, o latifúndio excludente e injusto socialmente. E os trabalhadores negros, impedidos de se transformarem em camponeses, foram para as cidades. Nascia também a favela, pois, mesmo nas cidades, esses trabalhadores não dispunham de condições para comprar seus

terrenos, normatizados pela mesma lei. Subiram morros, ocuparam manguezais e locais de difícil acesso, e construíram suas moradias, únicos espaços dos quais a sanha do capital não havia se apropriado. A Lei no 601, de 1850, escravizou, portanto, a terra e transformou um bem da natureza, que deveria ser democrático, em um bem privado, acessível apenas aos ricos (STEDILE, 2005, p. 284-285).

A partir de 1930 o Brasil inicia uma fase de profundas transformações políticas e econômicas, especialmente no que diz respeito à industrialização, desenvolvimento tecnológico e crescente urbanização do país, que trouxe consequências também para a questão agrária.

As oligarquias rurais continuam donas das terras, continuam latifundiárias e produzindo para a exportação, mas não mais detêm o poder político. As elites políticas – a burguesia industrial, agora no poder – fazem uma aliança com a oligarquia rural, tomam seu poder, mas a mantêm como classe social, por duas razões fundamentais: primeiro, porque a burguesia industrial brasileira tem origem na oligarquia rural, da acumulação das exportações do café e do açúcar, ao contrário dos processos históricos ocorridos na formação do capitalismo na Europa e nos Estados Unidos. A segunda razão: o modelo industrial, como era dependente, precisava importar máquinas, e até operários, da Europa e dos Estados Unidos. E a importação dessas máquinas só era possível pela continuidade das exportações agrícolas, que geravam divisas para seu pagamento, fechando o ciclo da lógica da necessidade do capitalismo dependente. Com esse modelo, começa a surgir também uma burguesia agrária, de grandes proprietários, que procura modernizar a sua exploração agrícola e destiná-la ao mercado interno. Nasce com o cultivo do trigo, no Sul, e com a cana, o café, o algodão e outros produtos, também para o mercado interno. Foi um processo de modernização capitalista da grande propriedade rural e, em relação ao surgimento dos camponeses, é o período histórico em que eles são induzidos a se vincular totalmente às regras do mercado e a se integrar à indústria (STEDILE, 2011, p. 28/29).

O processo de integração ao modelo de industrialização teve uma série de implicações para os camponeses, dentre as quais podemos destacar: o crescente êxodo rural na esperança de alcançar novas oportunidades de trabalho nas grandes cidades, o que acabou gerando um enorme exército de reserva a baixos salários, e a necessidade de uma produção de bens agrícolas voltados não mais para abastecer o mercado externo, mas para o abastecimento do setor industrial.

As consequências sobre os espaços de reprodução dos pequenos agricultores camponeses são diretas e imediatas. As grandes propriedades expulsaram massivamente os trabalhadores residentes em seu interior, passando a contratá-los apenas nos momentos de necessidade de trabalho. Isso foi possível porque a modernização da produção agrícola afetou de forma diferenciada os diversos momentos do processo produtivo (...) enquanto as fases de preparo da terra e de cuidados com a plantação foram mecanizadas e impulsionadas pelo uso de insumos modernos, a colheita permanecia, na maioria das culturas, como uma atividade manual. Não havia, portanto, mais razão para o proprietário reter, em suas terras, a mão de obra durante todo o ano. (...) Esse processo de expulsão será tanto mais intenso, quanto os patrões temiam as consequências da promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (Lei n. 4.214, de 02 de março de 1963) – primeiro texto legal que

reconheceu os trabalhadores como sujeitos de direitos trabalhistas, passíveis de serem reclamados em justiça – pelo movimento sindical que nascia e se fortalecia na mesma ocasião. Além do movimento sindical, já referido, é exatamente neste período, que surgem em Pernambuco as primeiras organizações das Ligas Camponesas que, espalhando-se em seguida em várias regiões do país, expressam suas demandas em termos de uma reforma agrária, que significasse a real e efetiva distribuição de terras. (WANDERLEY, 2014).

Vale destacar que embora as condições gerais dos trabalhadores urbanos tenham melhorado durante o governo Vargas, o mesmo não pode ser dito sobre a situação dos trabalhadores rurais, especialmente no Nordeste

as condições de vida dos pobres no campo eram desastrosas. Miséria, fome, saques, medo, violência, resistência e luta foram consequências de crises na sociedade sertaneja da primeira metade do século XX. O agravamento das péssimas condições de vida entre os camponeses favoreceu a formação de organizações camponesas, como o movimento das Ligas Camponesas em Pernambuco (OLIVEIRA, 2014, p. 38).

No Nordeste, fortaleceu-se uma política de coronelismo e de troca de favores entre quem estivesse no governo e as oligarquias locais. Dessa forma, os coronéis conseguiam garantir a sua dominação do território e das comunidades sem interferências, o que possibilitou o surgimento de um código de costumes próprio do sertão. As brigas entre famílias, as rivalidades políticas, os conflitos fundiários eram resolvidos conforme a “lei dos coronéis”, executada às escondidas. Portanto, o sistema político de justiça estava atrelado ao poder dos coronéis na região dos sertões nordestinos. (OLIVEIRA, 2014, p. 37-38)

No final dos anos 1950 e início dos anos 1960, com uma agricultura modernizada, capitalista e, portanto, conservadora, uma vez exclui os trabalhadores camponeses e os subordina aos interesses do capital industrial, a luta por reforma agrária passou a ser debatida, impulsionada especialmente pelo Partido Comunista do Brasil - PCB e por setores da Igreja Católica. Foi nesse contexto que surgiram as Ligas Camponesas, enquanto organização de trabalhadores rurais do Nordeste, em especial dos estados de Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte (STEDILE, 2012). É importante destacar que muito embora esse movimento tenha sido regional, ele teve repercussão em todo o Brasil.

A reestruturação do poder que ocorreu com a Revolução de 1930 e a sua reafirmação na Constituição de 1946 reforçaram e reatualizaram o pacto político dos militares com as oligarquias regionais, mantendo e ampliando a exclusão dos camponeses das políticas sobre terra do Estado. Todo esse movimento político se deu em consequência do avanço e da organização dos movimentos sociais no campo. (OLIVEIRA, 2014, p. 41).

Durante o regime militar houve uma reação a esse movimento organizado de camponeses. As Ligas Camponesas, que trouxeram à tona a discussão sobre as injustiças sociais do país, especialmente no que diz respeito à divisão desigual de terra e riquezas e a necessidade de se promover uma reforma agrária, foram rapidamente silenciadas após o Golpe Militar de 1964 com a perseguição de suas lideranças.

Mesmo com a repressão às formas de organização camponesas pelo regime militar, a luta pela terra continuou em todo o território nacional. Um fato essencial que contribuiu para o desenvolvimento e crescimento da luta foi a participação da Igreja Católica, por meio da Comissão Pastoral da Terra (...) as Comunidades Eclesiais de Base foram os espaços de socialização política que permitiram a recriação da organização camponesa. A Igreja Católica vinha passando por profundas mudanças e era cada vez maior o envolvimento de religiosos com a realidade dos trabalhadores (...) por meio desse movimento de renovação da Igreja pela Teologia da Libertação, as Comunidades Eclesiais de Base tornaram-se espaços de reflexão e aprendizado de como transformar a realidade, por intermédio da luta pela terra, recusando a condição imposta pela política da modernização conservadora. (FERNANDES, 2001, p. 49-50)

Em 1970, O Estatuto da Terra é editado e é criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), com o intuito mais de incentivar a colonização da Amazônia, do que de promover reforma agrária. Nesse período, houve uma forte migração de camponeses para a Região Norte do país, no entanto, esses trabalhadores não conseguiram desenvolver a agricultura, tendo em vista que o governo estimulava muito mais a pecuária do que atividades ligadas à lavoura. De acordo com o pesquisador Bernardo Mançano Fernandes:

Na década de 1970, a intensificação da expansão das monoculturas e a ampliação da agroindústria, acompanhada da quase extinção dos movimentos camponeses pela repressão da ditadura militar, marcou uma das maiores crises da resistência do campesinato. Com a redemocratização do país na década de 1980, ocorreu a consolidação do modelo agroexportador e agroindustrial simultaneamente ao processo de territorialização da luta pela terra, com o aumento das ocupações de terras e da luta pela reforma agrária. (2008, p. 01)

Conforme observamos, o processo de industrialização decorrente do “milagre brasileiro” fez com que uma significativa parcela da população migrasse do campo para a cidade em condições precárias, o que gerou nesses trabalhadores uma crescente necessidade de organização. A falta de uma política de reforma agrária efetiva, o insucesso da migração para a Região Norte do país e a crise no processo de industrialização na década de 1980 forçou os camponeses a resistirem contra a saída do campo e buscar outras formas de luta pela terra nas regiões onde viviam (LAUREANO, 2007).

A década de 1990 foi marcada pelo aumento dos movimentos de luta pela terra, sendo o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra – MST seu principal representante. Em decorrência disso, houve também o aumento nas ocupações de terra e a criação de assentamentos rurais, o que ampliou também a conflituosidade no campo. O ano de 1996 é marcado por um dos maiores casos de violência a trabalhadores rurais na história do Brasil, o massacre de Eldorado do Carajás, que em 2021 completou 25 anos, e que resultou no assassinato brutal de dezenove Sem Terra por agentes do estado. Após o massacre de Eldorado do Carajás, o debate sobre a questão agrária, que estava adormecido, foi reacendido na sociedade brasileira.

Ainda na década de 1990, em um contexto de avanço do neoliberalismo, as corporações nacionais e transnacionais ampliam o modelo agroexportador em um vasto conjunto de sistemas que passou a ser denominado de agronegócio. Esse conjunto reúne, de formas diferenciadas, os sistemas agrícolas, pecuário, industrial, mercantil, financeiro, tecnológico, científico e ideológico (FERNANDES, 2008)

Na primeira década do século XXI, as mudanças conjunturais da questão agrária geraram diferentes conflitualidades. De acordo com artigo “O MST e as reformas agrárias do Brasil” de Bernardo Mançano Fernandes (2008, p. 02)

os movimentos camponeses passaram a se confrontar cada vez mais com corporações transnacionais e cada vez menos com latifúndios. Esta confrontação está associada ao processo de globalização da questão agrária com a territorialização das corporações transnacionais para vários países e da criação de uma organização mundial de movimentos camponeses, a Via Campesina.

A narrativa formada em torno do agronegócio enquanto grande produtor de alimentos se revelou fantasiosa e mostrou a necessidade de se pensar políticas de soberania alimentar, ou seja, o direito de os povos definirem suas próprias estratégias de produção de alimentos que garantam o direito à alimentação para toda a população, com base na pequena e média produção. Nesta conjuntura, as políticas de reforma agrária também se modificaram. O professor Mançano (2008, p. 03) acrescenta que

Contraditoriamente, esta nova realidade liberta a reforma agrária da simples compreensão distribucionista e amplia seu conteúdo para uma luta ampla, multidimensional e complexa. Lutar pela reforma agrária significa lutar por todas as dimensões do território, entre elas a tecnologia, o mercado, a educação, saúde e, principalmente, contra o capital que procura tomar o controle dos territórios do

campesinato. (...) O inimigo comum dos movimentos camponeses em todo o mundo chama-se agronegócio.

A concepção que foi construída sobre a agricultura brasileira, das grandes empresas exportadoras, vistas como principais responsáveis pelas riquezas do país, sendo tal aspecto amplamente divulgado pela mídia através do *slogan* “o agro é pop, o agro é tudo”, contribui, ao nosso ver, para uma equivocada compreensão do campo, sem levar em conta quem se beneficia da riqueza gerada e apagando as contradições e disputas acerca desse modelo de desenvolvimento do qual falaremos mais adiante. Devemos sempre levar em consideração que, assim como ocorreu na Ditadura Militar, nem sempre o crescimento econômico se reverte em melhoria nas condições gerais na população. Nas lições da professora Nazareth Wanderley (2014)

Na monótona e monocolorida paisagem da planície, máquinas possantes vencem o tempo e o espaço e diluem da imagem qualquer presença humana. Na verdade, essa representação é fruto de uma “amnésia social” que marcou, desde suas origens, a história do campesinato no Brasil, e que nega o reconhecimento de sua contribuição para a sociedade.

### 3. Capítulo II - Legislação e Políticas Públicas Fundiárias no Brasil

Conforme observamos no capítulo anterior, chegada dos portugueses ao Brasil, em 1500, marca o início da exploração do território brasileiro, que passou a ser dividido em latifúndios e cedido aos amigos da Coroa, e, posteriormente, vendido a quem tivesse condições de comprá-lo, o que não era o caso da maior parcela da população, especialmente aquela submetida a trabalho escravo por mais de três séculos. Em outras palavras, a maior parte da população no Brasil esteve apartada do processo de distribuição de terras, sem acesso aos procedimentos jurídicos e institucionais necessários para garantir o domínio das terras. Dessa forma, a posse informal e não documentada configurou a forma mais comum de acesso a terras pela maioria da população.

O objetivo principal deste capítulo é analisar os principais aspectos político-jurídicos que permeiam a questão agrária brasileira, como o desenvolvimento da legislação sobre o tema, de que forma vem se dando a aplicação das normas relativas ao assunto, os preceitos constitucionais que atravessam essa questão, assim como as políticas públicas que foram pensadas no sentido de superar o problema envolvendo a concentração de terras no Brasil. Desse modo, cabe fazermos uma pequena digressão no que concerne à formação da propriedade individual no Estado Moderno.

O professor Carlos Marés (2003), em sua obra “A Função Social da Terra”, faz importantes observações sobre o surgimento da ideia de propriedade privada enquanto um direito considerado inerente ao homem, e, mais especificamente, sobre a transformação da terra em propriedade. Para ele, a apropriação individual de um pedaço de terra é uma construção humana localizada e recente, mais especificamente com o surgimento do Estado e Direito Modernos e da necessidade, inicialmente teórica e depois posta em prática, de romper com a lógica da nobreza, dos servos e feudos, para dar espaço às novas classes sociais que nasciam.

Podemos dizer que o estado moderno foi teoricamente construído para garantir a igualdade, a liberdade e a propriedade. Dito de outra forma, a função do Estado, no momento de sua constituição, era garantir a propriedade, que necessita da igualdade e liberdade para existir. Só homens livres podem ser proprietários, podem adquirir propriedade, porque faz parte da ideia de propriedade a possibilidade de adquiri-la e transferi-la livremente. A igualdade é, por sua vez, essencial para a relação entre homens livres, somente o contrato entre iguais pode ser válido. O escravo e o servo não contratam, se submetem. Para que exista o Estado e a propriedade da terra e

outros bens, tal como a conhecemos hoje, é necessário que haja o trabalhador livre. (...) A liberdade pessoal não era um pressuposto filosófico abstrato, mas uma necessidade contratual, uma garantia do capital que evidentemente tinha, e ainda tem, o individualismo como fundamento. Não havia mais espaço, no Século XVIII europeu, para a relação servil de trabalho, a acumulação capitalista estava a exigir a liberdade dos trabalhadores, que deixariam a terra e se transformariam em operários fabris. Na América, como as terras já estavam consideradas desocupadas por não se reconhecer a ocupação indígena, não houve necessidade de libertar os trabalhadores, e se manteve o velho sistema escravista por quase todo o Século XIX (MARÉS, 2003, p. 18-19).

O autor também observa que os principais pensadores, filósofos e políticos dos três séculos que antecederam o início dos estados modernos e do sistema capitalista eram de alguma forma ligados à Igreja, seja ela católica ou protestante. Dessa forma, pode-se dizer que o pensamento cristão permeou as noções de Estado e Direito contemporâneos, “exatamente por isso, acompanhar a evolução do pensamento oficial da Igreja sobre a ideia de propriedade significa acompanhar os movimentos oficiais deste conceito no seio do poder político” (MARÉS, 2003, p. 20).

Santo Tomás de Aquino, por exemplo, aceitava a existência de propriedade privada, mas não enquanto direito natural, e sim como direito positivado pelo homem. Além do mais, para ele, os bens poderiam servir para uso ou para serem cedidos a alguém mais necessitado, mas não como algo acumulável e disponível para venda. Alguns séculos depois, mais precisamente no Século XVIII, já na iminência da constitucionalização dos Estados prevaleceu uma nova ideia a respeito do direito à propriedade. Segundo Marés, “esta nova ideia legitimava o fundamento da Constituição Portuguesa de 1822 que reconhecia a propriedade como um direito sagrado e inviolável”.

Marés arremata que

Na era dos direitos positivos, das Constituições, quando o Estado foi “constituído”, as leis esqueceram os preâmbulos e as diferenças entre perecíveis e não perecíveis; toda a propriedade, da terra, dos alimentos, dos remédios, do ouro ou do âmbar, passou a ser direito subjetivo e até mesmo direito natural de cada indivíduo que tivesse a sorte ou a argúcia de tomá-lo para si. Os tímidos limites que os pensadores imaginaram para a propriedade absoluta de terras e outros bens deixaram de existir, os Estados Constitucionais reconheceram na propriedade a base de todos os direitos e mais do que isso, o fundamento do próprio Direito (MARÉS, 2003, p. 28).

### **3.1. As leis brasileiras sobre terras.**

O direito agrário brasileiro, como não poderia deixar de ser em razão do passado

colonial, tem sua origem na legislação fundiária de Portugal. A Lei de Sesmarias de 1375, que disciplinava o uso e a ocupação do solo no território português, dispunha que o sesmeiro, ou seja, aquele que recebia a posse de um lote de terra, estava obrigado a cultivá-lo. Em outras palavras, a ideia de propriedade da terra estava vinculada ao seu efetivo uso. De acordo com Carlos Marés, nesse período “o valor da terra estava diretamente ligado ao valor do trabalho, já que nada podia valer a terra sem o trabalho que a fecundasse” (2003, p. 29). Caso contrário, as terras seriam confiscadas pela Coroa e dadas a quem quisesse produzir. Marés pondera, no entanto, que com o avanço das práticas mercantilistas, o pensamento jurídico e filosófico de Portugal passa por mudanças profundas e o direito à propriedade passa a desempenhar um papel fundamental.

A propriedade mercantil portuguesa nasceu como um **direito ao uso produtivo**, mas foi se transformando até ser um direito independente, cuja legitimidade estaria vinculada ao negócio jurídico que a trocou por dinheiro ou outro bem incorruptível. Comparando assim a trajetória da teoria com a prática portuguesa, fica fácil entender o processo histórico de criação da propriedade privada no mundo contemporâneo e a afirmação certa de que ela é uma invenção recente, construção humana que nada tem de sagrada e nem de natural (2003, p. 32, grifo nosso).

Essa mesma lógica de Portugal foi adaptada à colônia e o regime de Sesmarias vigorou no território brasileiro de 1534 a 1822 marcando o início do latifúndio monocultor e da concentração de terras no Brasil. Nas palavras de Vailton de Carvalho, em sua obra “Formação do Direito Fundiário Brasileiro”, sobre a forma encontrada pelo governo de Portugal de organizar a estrutura fundiária brasileira:

A falta de conhecimento do território descoberto e a inexistência de outras disposições legais, só havia uma alternativa para o Governo Português, aplicar a legislação já produzida à colonização do Brasil. Não há dúvida de que essa aplicação, feita de modo diverso do que era praticado em Portugal, gerou imensos latifúndios. Esses latifúndios continuam vivos e desafiam as leis da atualidade, constituindo-se em verdadeiros entraves ao desenvolvimento econômico e social do País, pois, vontade política só há em favor dos poderosos desta grande Nação. O latifúndio é uma mazela do Brasil (1999, p. 10).

Após a extinção do regime sesmarial, houve um hiato de quase trinta anos no que se refere à legislação fundiária, período que ficou conhecido como “regime de posses”. A posse não documentada já era a forma encontrada pelo camponês pobre de acessar a terra ainda no período das sesmarias, no entanto, com o fim do regime sesmarial, os grandes proprietários começaram a se valer também dessa forma de acesso à terra, a fim de garantir vastas extensões de terreno enquanto reserva de valor, ainda que isso implicasse na expulsão violenta dos pequenos posseiros. A engenheira florestal e pesquisadora Karla Rosane Oliveira conclui

em seu trabalho sobre a regularização fundiária de populações ribeirinhas da várzea amazônica que as lutas travadas no campo ao longo da história demonstraram que o problema fundiário envolvendo domínio e posse da terra desdobram-se com bastante violência (2015, p. 87).

O período colonial é um caos quanto às ideias sociais. Há uma sociedade elitizada. Ao lado da burguesia rural e urbana, desenvolve-se uma grande parcela da população à margem da sociedade dominante, constituída da massa rural submissa aos senhores de engenhos ou possuidores de vastas extensões de terras. Em relação às normas legais, observa-se pouca consistência destas e das instituições jurídicas, onde o poder político é um misto de absolutismo e teocracia, vez que o mandatário supremo do Reino é o senhor absoluto de poderes ditatoriais e Grão-Mestre da Ordem de Cristo (CARVALHO, 1999, p. 11).

A Lei de Terras de 1850 foi o terceiro regime fundiário a vigorar no Brasil e estabeleceu que a única forma de aquisição de terras se daria pela compra e venda, o que representou uma transição brusca entre o sistema de vigorava anteriormente. Essa nova legislação aumentou ainda mais a exclusão da população empobrecida, que não tinha condições de comprar terra. Vale ressaltar que a situação de exclusão não se modificou com a Proclamação da República e a transferência aos Estados da competência para titular terras. De acordo com o pesquisador Bernardo Mançano:

O cativo do homem chegara ao fim quarenta anos depois de ter começado o cerco a terra: o cativo da terra. Os imigrantes europeus chegaram, muitos expulsos de suas terras de trabalho. A terra no Brasil começava a ser cercada pelos emergentes coronéis, latifundiários e grileiros. De modo que os escravos que abandonavam as fazendas vagavam pelas estradas e acampavam. Mas com as cercas eles estavam impedidos de ter acesso à terra. Mesmo que procurassem viver livres como viveram nos quilombos, era impossível, já que sem-terra caíram na condição de miseráveis. E todas as vezes que acampavam nas fazendas, os proprietários convocavam as forças policiais para expulsá-los (...) também a imensa maioria dos camponeses imigrantes continuou a persistente caminhada em direção à terra. Trazidos da Europa para Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo, seus filhos, netos e bisnetos continuaram migrando para outras regiões, rompendo as cercas do latifúndio. A maioria absoluta dos trabalhadores, ex-escravos e imigrantes começaram a formação da categoria, que na segunda metade do século XX seria conhecida como sem-terra. Lutaram pela terra, pelo desentranhamento da terra, numa luta que vem sendo realizada até hoje. Essas pessoas formaram o campesinato brasileiro, desenraizadas, obrigadas a migrar constantemente. Do Sul para o Nordeste e para o Norte. Do Nordeste para o Sudeste, Sul e Norte. Do Norte para o Sudeste. Do Sudeste para o Nordeste, esta é uma história de perambulação e de resistência. A ocupação da terra pelos camponeses sem-terra era a principal forma de ter acesso à terra. A ocupação tornou-se uma ação histórica da resistência camponesa. (2000, p. 28).

É importante atentarmos ainda para o fato de que na construção da noção de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, assim como em Portugal, prevaleceu a ideia

da propriedade privada enquanto direito absoluto, à qual poderia inclusive não ser dada utilidade alguma, enquanto a propriedade pública seria a exceção, voltada essencialmente para bens de uso comum e prédios públicos, conforme nos explica o professor Carlos Marés:

Nesta perspectiva de que a propriedade pública é uso concreto e a propriedade privada é direito abstrato, dispõe a Constituição Brasileira de 1824 ao estabelecer a possibilidade de desapropriação de bens de particulares que tivessem que tivessem utilidade para o uso público. Todo bem que ganha uma utilidade pública será transferido à propriedade do Estado com indenização ao proprietário privado existente. Esta norma revela que a propriedade privada não necessitava de utilidade social, por ser um direito abstrato do proprietário, teria a utilidade que ele lhe desse, incluindo nisso uma inutilidade. Este poder outorgava um caráter absoluto à propriedade, já que dependia exclusivamente da vontade do seu titular, que sendo livre poderia expressá-la como e quando entendesse. Revelava-se ainda a norma constitucional que todas as coisas deveriam ser privadas, sendo a propriedade pública uma exceção de uso (MARÉS, 2003. p. 36).

Apenas em meados do Século XX, como resposta à intensa mobilização social, entra em vigor a Emenda Constitucional nº 10/1964, que atribui à União competência para legislar sobre direito agrário e, em seguida, é promulgada uma lei considerada mais avançada no que se refere à reforma agrária. Trata-se do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964), aprovado no contexto de ditadura militar, com a promessa de promover reforma agrária e pacificar o discurso sobre o tema. Logo em seus primeiros artigos o estatuto traz uma série de conceitos importantes relacionados à reforma agrária, assim como coloca a função social da propriedade enquanto princípio norteador da política agrária.

É somente a partir do Estatuto da Terra que a função social da propriedade passa a ser disciplinada como matéria legislativa e são elencados os seus requisitos, conforme podemos observar no artigo 2º, §1º, do referido texto legal:

Art. 2º É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;
- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

O Estatuto da Terra também trouxe importantes inovações no que se à possibilidade de **desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária**, enquanto ferramenta necessária para extinguir os conflitos no campo. No entanto, muito embora o estatuto seja considerado uma lei progressista, não foi capaz de eliminar as injustiças do campo, servindo apenas para apaziguar os conflitos que eclodiram à época. Isso porque a visão de reforma agrária dos militares tinha muito mais a ver com uma noção de modernização da agricultura brasileira do que de promoção de justiça social. No que se refere aos trabalhadores camponeses e à crescente pauperização dessa população, pouco foi feito, tendo em vista que as relações trabalhistas estabelecidas no campo continuaram precarizadas, houve aumento da concentração de terras e de renda no meio rural, e a principal forma de acesso à propriedade continuou ser a posse.

Em seu pacto tácito, os militares e a burguesia pretendiam controlar a questão agrária por meio da violência e com a implantação de seu modelo de desenvolvimento econômico para o campo, que priorizou a agricultura capitalista em detrimento da agricultura camponesa. Ainda, o governo da ditadura ofereceu aos empresários subsídios, incentivos e isenções fiscais, impulsionando o crescimento econômico da agricultura e da indústria, enquanto arrojava os salários, estimulava a expropriação e a expulsão, multiplicando os despejos das famílias camponesas. (FERNANDES, 2000. P. 41).

É importante destacar, portanto, que ainda que o princípio da função social da propriedade estivesse explícito na legislação vigente, a realidade dos trabalhadores do campo permaneceu a mesma, fazendo com que os movimentos sociais camponeses aumentassem suas queixas em relação à pobreza e que violência no campo também aumentasse. Os militares tentaram contornar os problemas através da aprovação do Estatuto da Terra, no entanto, excluíram as populações camponesas da participação das decisões políticas. Logo ficou claro que o a reforma agrária prevista no Estatuto não sairia do papel, estando os esforços dos militares muito mais voltados para a política de colonização, o que fez com que a insatisfação aumentasse e a questão agrária voltasse a surgir no contexto de contestação dos movimentos sociais.

Evidente que esse modelo concentracionista dimensionava a questão agrária. No entanto, o que os militares pretendiam era refreá-la. O sentido desta contradição estava na política econômica e, principalmente, na tentativa de impedir que os camponeses participassem do processo político. A aliança militares-burguesia tratava o problema da terra e as lutas camponesas não como uma questão política, inerente ao sistema capitalista, mas sim como um elemento secundário da economia do país. Dessa forma, a insustentabilidade do modelo concentrador e a miséria em que foram

colocadas as famílias camponesas produziram novas e intensos conflitos. Em meados da década de setenta, a questão agrária começava a se tornar um dos principais problemas do governo autoritário. No início da ditadura, os militares haviam criado o **Estatuto da Terra**, como intuito de resolver isoladamente os conflitos fundiários para desmobilizar os camponeses. O objetivo era evitar que a questão agrária se transformasse num problema nacional. Na pretensão de ter o controle sobre a questão agrária, o governo planejava usar o Estatuto da Terra, conforma a sua concepção de reforma agrária, em que constavam a utilização da tributação e os projetos de colonização, de modo que a desapropriação era uma exceção. No entanto, no final da década de 70, o aumento do número de conflitos fundiários obrigou o presidente da República a utilizar, intensamente, o recurso da desapropriação (FERNANDES, 2000, p. 43, grifo nosso)

A crescente insatisfação dos trabalhadores do campo fez com que novos movimentos sociais surgissem e se fortalecessem politicamente. Um os principais marcos do final do período de ditadura militar, no que se refere às reivindicações, foi o surgimento Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra – MST, como consequência da organização dos trabalhadores do campo no enfrentamento com os latifundiários. Lutando contra o latifúndio e pela reforma agrária, os sem-terra formularam propostas e procuraram participar de políticas públicas de resoluções da questão agrária (FERNANDES, 2000).

É importante destacar que assim como os povos camponeses se articulavam para promover reforma agrária, os grupos de ruralistas se articularam para impedi-la. Dessa forma, os ruralistas se organizaram no sentido de exercer controle político dos órgãos responsáveis pela reforma agrária. Também se articularam fortemente durante a Assembleia Nacional Constituinte, impondo uma enorme pressão durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, com o intuito de que o capítulo destinado à política agrícola e fundiária e à reforma agrária atendesse aos seus interesses, estabelecendo, assim, um enorme retrocesso ao Estatuto da Terra e à possibilidade de realização da reforma agrária efetiva.

As entidades ruralistas, representantes dos interesses das oligarquias rurais brasileiras, sempre tiveram uma forte influência política, especialmente no sentido de barrar quaisquer avanços o que se refere à democratização do acesso à terra. Essas entidades defendiam que o país teria uma espécie de vocação agrícola, no entanto, pautada sempre nos interesses dos grandes proprietários de terra. Sobre essa incidência dos ruralistas no cenário político brasileiro, cujas primeiras instituições remontam ao Século XIX, podemos destacar que

A Sociedade Nacional de Agricultura (SNA), fundada em 1897, no Rio de Janeiro,

constituiu a primeira modalidade de institucionalização autônoma dos interesses ruralistas no País. Com mais de cem anos, a entidade revelou-se um ator político estratégico em vários momentos da história da agricultura e das políticas agrícolas, no decorrer do século XX. Desde a Primeira República, a SNA influenciou na criação do Ministério da Agricultura e demais políticas públicas relacionadas com esta pasta. Mesmo nas décadas de 1930 e 1940, continuou a intervir diretamente sobre os rumos da política agrícola ministerial, ainda que passasse a dividir espaço político dentro do Ministério com porta-vozes da Sociedade Rural Brasileira. (...) A Sociedade Rural Brasileira (SRB) foi fundada em 1919, em São Paulo, para fazer frente às demais entidades de classe de âmbito regional, bem como à SNA. Ao longo de sua história, teve uma ativa participação no debate nacional sobre a reforma agrária, traduzindo a posição e as ideias do segmento tido como o mais "moderno" da classe dominante agrária brasileira. A agremiação congregou os poderosos interesses do setor mais industrializado dos "proprietários rurais", mormente frigoríficos, indústrias do setor de beneficiamento alimentício e correlatas, sem falar nas grandes empresas - nacionais e estrangeiras - que, mais contemporaneamente, passaram a investir igualmente em terras, tanto em São Paulo quanto no restante do País (MELO, 2006, p. 140-141).

Como foi destacado, entidades ruralistas, há mais de cem anos, se organizaram no sentido de defender seus interesses, ainda que nem sempre convergissem em todas as pautas. No entanto, mesmo com opiniões por vezes discordantes, a posição das entidades ruralistas em relação à reforma agrária guardava mais pontos de acordo que de divergências, especialmente no que se refere ao direito à propriedade, tido como intocável. Nesse sentido, cabe destacar que tanto a Sociedade Nacional de Agricultura (SNA) como a Sociedade Rural Brasileira (SRB) rejeitaram a proposta de reforma agrária proposta por João Goulart e apoiaram o golpe militar de 1964, assim como se opuseram ao Estatuto da Terra.

Conforme destacamos anteriormente, o Estatuto da Terra, em tese, representava uma legislação extremamente avançada, com o potencial de promover uma reforma agrária satisfatória e eliminar a maioria dos históricos problemas da formação agrária brasileira. No entanto, as organizações ruralistas atuaram de forma permanente com o intuito de esvaziar a implementação dos artigos relativos à reforma agrária, restando apenas aqueles que referiam à política agrícola. Essas organizações também exerceram influência nas políticas públicas implementadas durante a ditadura militar, que estavam focadas muito mais na colonização da região Norte do país e em uma suposta modernização da agricultura, que gerou êxodo, concentração fundiária, pobreza e violência no campo (MELO, 2006).

No início da década de 1980, com o enfraquecimento do regime militar e o movimento das "Diretas Já", que reivindicava a retomada das eleições para Presidente da República, a expectativa era que os movimentos camponeses pudessem participar efetivamente do projeto

de reforma agrária. No entanto, ao final da ditadura militar, o movimento por Diretas Já foi derrotado, Tancredo Neves, eleito indiretamente, faleceu, e José Sarney tomou posse como presidente e criou o Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário (MIRAD), momento em que houve uma grande expectativa de finalmente realizar um projeto de reforma agrária que atendesse aos anseios dos trabalhadores do campo, por meio do I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA).

O I PNRA visava conter a violência que grassava no mundo rural brasileiro, vitimando trabalhadores abatidos sob a pecha de "invasores" da propriedade privada. Recuperando vários instrumentos previstos no Estatuto da Terra, com destaque para a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, o Plano tinha como meta o assentamento de 1,4 milhão de famílias (MELO, 2006, p. 146).

Essa iniciativa, no entanto, sofreu ataques dos movimentos ruralistas, que se articularam para evitar a efetivação da proposta apresentada:

Grande parte das instituições: igrejas, partidos políticos e sindicatos, acreditavam na possibilidade da realização da reforma agrária. Em maio de 1985, um grupo composto por trabalhadores e estudiosos da questão agrária, coordenado por José Gomes da Silva, entregaram uma proposta de reforma agrária às lideranças políticas no Congresso Nacional. Iniciara um processo de adulteração da proposta, que depois de doze versões foi decretada como Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) pelo presidente José Sarney, em 10 de outubro de 1985. Acabara nesses atos a perspectiva de realização do plano de reforma agrária que estava sendo assinado. Com a desfiguração que sofreu, o PNRA foi inviabilizado, iniciando um longo processo de trocas de ministros e presidentes do Incra, de modo que os ruralistas mantiveram o controle do PNRA até o seu enterro completo, em 1990, com a eleição do Governo Collor. (FERNANDES, 2000, p. 195-196).

Durante a ditadura militar os trabalhadores rurais, posseiros e sem-terra, desenvolveram diversas lutas sociopolíticas, intensificando a demanda por um projeto de reforma agrária. Todavia, a democracia da Nova República logo mostrou-se insuficiente, impedindo a participação efetiva dos trabalhadores na realização do Plano Nacional de Reforma Agrária.

As entidades de representação dos interesses ruralistas voltaram-se também para a elaboração do texto da Constituição Federal de 1988. Nesse processo, a entidade de maior destaque foi a União Democrática Ruralista (UDR), que aprofundou as tensões no campo uma vez que se utilizava do uso explícito da violência, inclusive por meio de armas e contratação de seguranças, como forma de defender a posse da terra.

Antes mesmo de consolidar-se como organização de representação dos interesses da classe dominante agrária, a UDR esteve envolvida com denúncias de compra de armamentos e formação de milícias privadas. Desse processo se fixou a imagem de uma organização de práticas violentas, radicais e extremistas, com vistas à consecução de seus objetivos: a inviabilização do PNRA ou de qualquer outra tentativa de reforma agrária no País. Em 1988, várias entidades e organizações sociais ligadas aos trabalhadores ou à luta pelos direitos humanos, entre elas a CPT, a Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA) e o Instituto Brasileiro de Análises Socioeconômicas (IBASE), elaboraram um dossiê sobre a UDR, no qual constam declarações de dirigentes da entidade que reforçam seu estigma violento. (...) A UDR é apontada ainda como responsável pelo assassinato do seringueiro e sindicalista Francisco Alves Mendes Filho. Chico Mendes, como era conhecido, notabilizou-se mundialmente na luta em prol dos povos da floresta, da reforma agrária e do respeito às terras indígenas na Amazônia. Em 1987, Chico Mendes recebeu o Prêmio Global Quinhentos da Organização das Nações Unidas (ONU), concedido à personalidade de maior destaque na luta pela preservação do meio ambiente (MELO, 2006, p. 154-155).

Em razão de suas práticas violentas e ilegais, a UDR foi isolada politicamente por outras entidades ruralistas. Esse isolamento, no entanto, não durou muito, tendo em vista que a entidade foi uma das principais articuladoras dos interesses dos ruralistas após a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, sendo uma das principais responsáveis pelos limites impostos à realização de reforma agrária no texto constitucional, através da vedação à desapropriação de propriedades consideradas produtivas.

A introdução do art. 185 da Constituição Federal, que **veda a desapropriação das propriedades produtivas**, foi o sutil mecanismo utilizado pelos ruralistas para inviabilizar os dispositivos constitucionais que exigem que a propriedade cumpra uma função social. (MELO, 2006, p. 156-157, grifo nosso)

Foi durante esse período também que os movimentos sociais que lutam pela democratização do acesso à terra começaram a utilizar as ocupações como forma de pressionar o poder público por reforma agrária. As entidades ruralistas, no entanto, condenaram veementemente a ocupação de terras por parte dos movimentos sociais, às quais se referem como “invasões”. No que tange ao avanço das políticas públicas, no entanto, a ofensiva dos grandes proprietários de terra contra a realização da reforma agrária surtiu efeito. O governo alterou suas metas e, após apresentar doze versões para o Plano, desfigurou completamente o projeto inicial, que acabou não sendo implementado.

Vale ressaltar que ainda que do ponto de vista econômico a década de 1980 seja conhecida como a “década perdida”, é preciso cautela ao fazer a análise no que tange às lutas sociais travadas nesse período. Isso porque, mesmo diante de uma acentuada realidade de

violência e exclusão, os camponeses sem-terra conquistaram não só estratégias de acesso à terra, por meio das ocupações, mas também construíram as bases estruturais do que viria a ser uma das mais importantes organizações dos trabalhadores, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST.

As conquistas dos sem-terra foram frutos das lutas plantadas no campo com as ocupações, e só dessa forma obtiveram vitórias nas negociações nas cidades. Os acampamentos nas beiras das estradas foram superados com as ocupações de terra. Foram essas ações dos sem-terra que fizeram avançar a luta e sua organização, construindo realidades e desdobrando-as. Desse modo, não é possível entender essa realidade que não seja pela compreensão do que significa ocupar, resistir e produzir. (FERNANDES, 2001 p. 198)

Destaque-se que a Constituição Federal de 1988 abarcou a Função Social da Propriedade, colocando-a como princípio fundamental, em seu art. 5º. Dessa forma, a Reforma Agrária, no âmbito do Estado Democrático de Direito, deveria ser pautada a partir das diretrizes da política agrícola, presentes no artigo 186 da Carta Magna.

Ocorre, no entanto, que durante o processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 a UDR se rearticulou com os demais segmentos ruralistas no sentido de barrar quaisquer dispositivos que permitissem efetivamente a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária. Isso porque retirou a possibilidade de desapropriação por interesse social, como é o caso da reforma agrária, de imóvel considerado **produtivo**, restando ambíguo esse conceito de produtividade.

Contando com o apoio dos setores conservadores, ligados aos proprietários de terra, a UDR conseguiu, num contexto de elaboração de uma Constituição considerada moderna e avançada, articular manobras políticas, fazendo prevalecer seus interesses imediatos. Tudo o que se incorporou à Constituição Federal em termos de função social da terra e desapropriação foi anulado com a introdução do inciso II do artigo 185, **que diz ser a propriedade produtiva não suscetível de desapropriação para fins de reforma agrária, não definindo, portanto, o que se entende por propriedade produtiva**. Tal dispositivo abriu margem a graves conflitos fundiários no campo brasileiro (OLIVEIRA, 2014, p. 53, grifo nosso).

Em outras palavras, muito embora a Constituição Federal de 1988 seja até hoje considerada avançada em uma série de aspectos, no que tange à reforma agrária os avanços contidos no Estatuto da Terra, especialmente no que diz respeito à possibilidade de desapropriação de terras, foram praticamente anulados. Isso porque ao dizer que apenas a propriedade **improdutiva** pode ser desapropriada para fins de reforma agrária, o constituinte deixou margem para a continuidade da existência de latifúndios no Brasil, desde que estes

sejam considerados produtivos, criando um conceito de difícil definição e que pode ser facilmente burlado, e evitando que imensas propriedades fossem desconcentradas. Vale ressaltar ainda que os índices de produtividade utilizados pelo INCRA levam em conta critérios econômicos, sem dedicar a mesma atenção aos outros requisitos da função social da propriedade.

Além da ambiguidade em relação aos conceitos contidos na Constituição Federal, há também uma série de contradições na legislação infraconstitucional que dificultam o processo da desapropriação. A Lei nº 8.629 de 25 fevereiro de 1993, que dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal, e a Lei Complementar nº 76/93, que dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, em tese, destravariam os dispositivos constitucionais, não havendo mais empecilhos à desapropriação das grandes propriedades improdutivas para fins de reforma agrária. Essa legislação, no entanto, apresentou uma série de problemas. Nas lições da professora Alexandra Oliveira

A Lei Agrária apresenta dois sérios problemas: primeiro, ao reafirmar não ser possível a desapropriação para fins de reforma agrária da pequena e média propriedade rural, contribuiu para o desmembramento de grandes propriedades improdutivas em várias outras propriedades pequenas e médias (improdutivas), como uma forma de burlar a lei. Segundo, ao conceituar a propriedade produtiva como aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, grau de utilização da terra e de eficiência na exploração, tornou o conceito de propriedade produtiva ininteligível, dando margem para complexas e demoradas disputas judiciais. Além disso, ainda, a lei de rito sumário, que possibilita aos proprietários ações contestatórias, reduz e compromete toda a eficiência do instrumento de desapropriação de terras. Desse modo, o grande obstáculo na legislação que tem dificultado o processo de desapropriação de terras para fins de reforma agrária, nos dias de hoje, é resultado da própria Constituição Federal de 1988 e de sua legislação ordinária. A Constituição de 1988, além de retroceder na questão da reforma agrária, criou uma verdadeira contradição na legislação agrária brasileira. Segundo o Estatuto da Terra, a terra produtiva é passível de desapropriação. O estatuto diz, claramente, que a função social da terra é a combinação dos itens: terra produtiva, manutenção de justas relações de trabalho, cumprimento da legislação ambiental e não cultivo de drogas. No entanto, mesmo sendo produtiva, mas se não cumprisse com a legislação trabalhista, a terra poderia ser desapropriada. Em 1988, a Constituição Federal destacou o item “terra produtiva” como critério. Com isso, instalou-se uma contradição na legislação, pois, se antes a “terra produtiva” que não cumpria com a legislação trabalhista poderia ser desapropriada, passou a não ser mais. Assim, o Estatuto da Terra de 1964 nos critérios de desapropriação para fins de reforma agrária é muito mais progressista que a Constituição Federal de 1988 (2014, p. 55-57).

Ou seja, o instrumento jurídico previsto para efetivar reforma agrária é a

desapropriação. No entanto, ao criar uma série de obstáculos à desapropriação, como a proibição de desapropriar pequenas ou médias propriedades, ou desapropriar latifúndios “produtivos”, por exemplo, o que o legislador fez, na prática, foi dificultar ao máximo a efetivação dessa política. Dessa forma, o que observamos é que os institutos de terras incorporaram outros procedimentos, como a distribuição da terra pública via projetos de colonização, a regularização fundiária, a titulação e a arrecadação de terras para tentar distribuir terras sem fazer reforma agrária, uma vez que “considerando que a terra é pública e, portanto, com sua distribuição não ocorre mudanças na estrutura fundiária, isso não é reforma agrária de fato” (OLIVEIRA, 2014, p. 57).

### **3.2. Reforma agrária de mercado: uma política neoliberal.**

Somado a todas as questões relacionadas à Constituição Federal e legislação infraconstitucional que seguiu, o governo de Fernando Collor de Mello, que durou de março de 1990 a outubro de 1992, inaugurou no Brasil a implementação das reformas neoliberais, cuja principal característica é a **não** intervenção do Estado na economia, sob o pretexto de incentivar o desenvolvimento econômico e a abertura do Brasil para o mercado externo. O resultado disso foi a quase que total exclusão da reforma agrária da pauta política nacional, assim como a intensificação da repressão contra os movimentos sociais de luta pela terra.

Nessa década (de 1990) também iniciara o pior momento da vida do MST: foram os dois anos e meio do governo Collor (15-03-1990 a 02-10-1992). Nesse tempo, ocorreu uma escalada de repressão contra o Movimento, de modo que, considerando a palavra de ordem ocupar, resistir, produzir, o resistir foi mais intensificado. As ocupações eram rechaçadas pela polícia, de modo que em 1990 diminuíram significativamente os números de ocupações e de famílias na luta pela terra. (FERNANDES, 2001, p. 200).

O governo de Fernando Henrique Cardoso, sobre o qual falaremos de forma mais detalhada adiante, foi marcado pela ambiguidade na condução da política agrária. Isso porque, por um lado, aumentou a presença do Estado na execução da política agrária e, por outro, fortaleceu a repressão dos trabalhadores, lideranças e organizações que luta pela terra. Inclusive, o massacre de Eldorado dos Carajás, uma das maiores tragédias envolvendo trabalhadores rurais e forças do Estado, ocorreu durante o governo FHC. Vale destacar, no entanto, que sob o viés do neoliberalismo, o governo FHC não tratou a reforma agrária enquanto uma política essencial para o pleno desenvolvimento nacional, sem a qual é impossível haver um país verdadeiramente democrático e inclusivo, tratando-a apenas como

política social compensatória.

Ressalte-se ainda que reforma agrária é um conceito que diz respeito à relação de determinada propriedade com o todo e a relação estabelecida entre a sociedade capitalista e essa estrutura. Em outras palavras, para fazer reforma agrária é necessário a redistribuição de terras apropriadas de forma injusta ou cuja apropriação não é mais aceita na sociedade atual. Ou seja, é necessário interferir em uma estrutura existente, dividida de forma injusta, para reorganizar essa estrutura. É exatamente aí que reside a polêmica em torno do tipo de política fundiária adotada no Brasil.

Trazendo essa questão para a realidade do Ceará, a partir da década de 1960, iniciou-se um processo de “modernização” da agricultura, que, em outras palavras, significou a expulsão de muitos agricultores que residiam e trabalhavam nas grandes propriedades. Com a aprovação do 1º Plano Nacional de Reforma Agrária, durante o governo Sarney, muitos assentamentos foram implantados, mas em número insuficiente para a demanda (MELO, 2007).

O governo neoliberal de FHC, considerado por muitos um governo avançado na questão agrária, facilitou o acesso à terra através do Banco da Terra, por exemplo, criado em fevereiro de 1998, que teve como finalidade prover recursos financeiros para financiar a compra de imóveis rurais. Esse tipo de política adotada, no entanto, foi frontalmente de encontro ao que prevê o Estatuto da Terra de 1964 e a Constituição Federal de 1988, que reconhecem a reforma agrária a partir da lógica da **desapropriação** de terras que não cumprem com sua função social, diferente de quando se pensa a reforma agrária como uma política de acesso à terra sob a lógica do mercado.

Nesse contexto, os governos da “Nova República” renovaram o pacto social, político e econômico das elites. Primeiro, retrocedendo na possibilidade de constituição da reforma agrária e, segundo, reafirmando a propriedade privada da terra como sendo parte constitutiva da produção do capitalismo brasileiro rentista. A presença do Estado nas questões relacionadas à política agrária se manteve com o interesse explícito de promover mudanças e garantir a não realização da reforma agrária no país. (OLIVEIRA, 2014, p. 58)

A professora e geógrafa Alexandra de Oliveira, fundamental para a construção desse trabalho, realizou uma minuciosa investigação acerca da política de reforma agrária de mercado praticada no Ceará, a partir de estudo realizado em oito assentamentos criados em

decorrência dos projetos São José e Cédula da Terra (2006). Para isso, analisou a política de crédito fundiário praticada no estado pelos governos estadual e federal, em parceria com o Banco Mundial, a partir de 1996.

A política de crédito fundiário (ou “reforma agrária de mercado”) do Banco Mundial teve como vetor inicial, no Brasil, a experiência piloto ocorrida no Estado do Ceará, através do Programa “reforma agrária solidária” (1996-1997). Essa experiência foi ampliada para outros estados do Nordeste e para o norte de Minas Gerais através do projeto piloto Cédula da Terra (1997-2000). Em seguida, foi levada para outras regiões do país através do Programa Banco da Terra (1999-2002) e o Crédito Fundiário de Combate à Pobreza Rural (2002-2003), elaborados no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa política teve como pressuposto a criação de um Fundo de Terras para financiar a compra e a venda de terras entre proprietários dispostos a vendê-las e camponeses sem terra (ou com pouca terra) interessados em adquiri-las (OLIVEIRA, 2006, p. 152).

O resultado foi o estímulo à reforma agrária de mercado orientada pelo Banco Mundial, por meio da criação de programas de compra de terras como Cédula da Terra, Banco da Terra e Crédito Fundiário, além da implantação de um conjunto de assentamentos após pressão dos movimentos sociais. As ações desenvolvidas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA e pelo INCRA foram orientados pelo *Novo Mundo Rural*, um programa de governo que reuniu as políticas públicas voltadas para o campo com o objetivo de transformar o trabalhador rural assentado em agricultor viável economicamente, introduzindo o conceito mercantilista de reforma agrária. O governo de Fernando Henrique Cardoso foi marcado, portanto, pela mercantilização do acesso à terra.

Conforme dissemos acima, muito embora FHC tenha propagandeado que realizou a maior reforma agrária da história do Brasil, o seu governo nunca possuiu um projeto de reforma agrária propriamente dita. O que ocorreu no governo FHC foi a implantação de assentamentos após a ocupação de terras por movimentos sociais, a tentativa de criminalização e repressão à novas ocupações e o incentivo à reforma agrária de mercado.

A eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva gerou enormes expectativas quanto à instauração de um novo ciclo histórico, com a realização de ampla reforma agrária, muito embora o ex-Presidente Lula tenha sido eleito com um discurso muito mais ameno do que aquele apresentado em eleições anteriores, dando ênfase a um programa desenvolvimentista e com uma série de desafios históricos a serem superados.

Em novembro de 2003, o ex-Presidente Lula apresentou o II Plano Nacional de

Reforma Agrária, com o objetivo de promover o acesso à terra, instituir programas para as famílias assentadas, além de promover a regularização fundiária de famílias que já estavam na posse de pequenas áreas. A ideia era desenvolver políticas públicas que tornassem viável a agricultura familiar e, com isso, enfrentar a pobreza e o êxodo no meio rural. O II PNRA, no entanto, não atingiu as metas inicialmente estabelecidas e acabou sendo deixado de lado. Inicialmente, o governo Lula procurou adotar uma política contraditória, aparentemente tentando promover tanto o agronegócio quanto a agricultura camponesa. Ocorre, no entanto, que o que ocorreu foi o crescimento dos latifúndios no Brasil, demonstrando que a política agrária adotada pelo Estado não foi capaz de promover a democratização do acesso à terra. Dessa forma, os anos de 2000 a 2010 foram marcados pela derrota do modelo clássico de reforma agrária, que pressupõe mudanças estruturais em relação à concentração fundiária, pela continuidade de um modelo inserido na lógica neoliberal de dominação da agricultura pelo capital, que conhecemos como agronegócio.

No governo Lula, o agronegócio ganhou um incentivo extra em razão da alta demanda por *commodities* agrícolas, puxadas pelo aumento da demanda mundial por alimentos, pela especulação financeira internacional e pela política brasileira de biocombustíveis. Esse cenário foi ideal para que o setor da agropecuária empresarial se fortalecesse e ampliasse sua influência política.

A política agrária oficial, portanto, cumpriu um papel subalterno à política econômica, mostrando-se tímida e ineficaz para os sem-terra e assentados, sendo o próprio Estado muitas vezes o incentivador de um modelo de agronegócio que se mostra antagônico à efetivação de uma reforma agrária propriamente dita.

Em 2011, a ex-Presidenta Dilma Rousseff assume o governo sob a promessa de manter as ações que vinham sendo executadas pelo Partido dos Trabalhadores desde 2003. Entre as principais propostas apresentadas estava o fortalecimento da política de incentivo ao cooperativismo de agricultura familiar e outras formas de economia solidária enquanto estratégia de desenvolvimento sustentável para o país (CABRAL, 2020).

Dentre as principais demandas apresentadas ao Governo Dilma estavam a priorização da soberania alimentar em contraponto ao agronegócio, a limitação do tamanho da propriedade da terra, a aprovação de Projeto de Emenda Constitucional (PEC) prevendo o

confisco de terras onde houvesse exploração de trabalho análogo à escravidão, demarcação de terras indígenas e quilombolas e atualização dos parâmetros utilizados para aferir produtividade de terras. O Governo Dilma, no entanto, também não conseguiu superar os desafios que estavam postos no sentido de enfrentar o modelo de agronegócio e implementar políticas de reforma agrária.

Dessa forma, ciente das dificuldades de implementação de um modelo de reforma agrária clássico, o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) passou a propor o modelo de Reforma Agrária Popular, que consiste na distribuição de terras para criação e fortalecimento de agroindústrias cooperativas apoiadas pelo Estado (CABRAL, 2020). Vale destacar ainda alguns avanços inegáveis feitos pelos governos petistas, como o fortalecimento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e a criação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA).

Ademais, a ruptura institucional iniciada em 2015 e que levou ao impeachment da ex-Presidenta Dilma nos trouxe a um atual cenário político ainda mais desafiador. O presidente eleito em 2018 suspendeu todos os processos de aquisição, desapropriação e adjudicação de terras destinadas à reforma agrária, sucateou ainda mais o INCRA, além de promover o desmantelamento de todas as políticas públicas de apoio aos povos do campo e à agricultura familiar.

Nesse contexto de aumento da violência no campo e de ausência de políticas públicas pelo governo federal, que é o principal ente responsável por promover reforma agrária, torna-se ainda mais relevante que sejam pensadas alternativas de resolução de conflitos fundiários voltadas para o diálogo interinstitucional e a mediação de conflitos.

#### **4. Capítulo III: Experiências Interinstitucionais de Mediação de Conflitos Agrários.**

A proposta do presente capítulo é lançar um olhar sobre uma série de articulações envolvendo tentativas de resolução pacífica de conflitos fundiários coletivos rurais, tendo em vista que as políticas públicas que foram pensadas ao longo dos anos, assim como a legislação sobre o tema, não foram capazes de enfrentar de forma efetiva o problema referente à concentração de terra e, conseqüentemente, o cenário de conflituosidade no campo decorrente da falta de reforma agrária.

O que se observa no Brasil é a constante judicialização de conflitos em processos que não conseguem alcançar a realidade vivenciada pelos movimentos sociais e demais grupos que lutam pela democratização do acesso à terra. Dessa forma, busca-se, ao apresentar as experiências institucionais de dois casos de conflitos agrários no Ceará, contribuir para uma melhor compreensão desses conflitos, assim como possíveis caminhos para a criação de uma cultura institucional voltada para o diálogo, a mediação e a elaboração de mecanismos de resolução alternativa de conflitos fundiários no Brasil e mais especificamente no estado do Ceará.

Nesse sentido, desde 2015, vêm sendo executadas no Governo do Estado do Ceará, através de assessoria de conflitos fundiários, iniciativas de mediação de conflitos fundiários pautadas na perspectiva da garantia dos direitos humanos, através de tratativas institucionais que aproximem os atores envolvidos no conflito ou que possam ser capazes de apresentar soluções para ele.

Os estudos de casos foram inspirados na pesquisa “Casos Emblemáticos e Experiências de Mediação Análise para uma Cultura Institucional de Soluções Alternativas de Conflitos Fundiários Rurais”, elaborada em parceria entre a Secretaria de Reforma do Judiciário, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Organização Terra de Direitos.

#### **4.1. Caso 01 - Acampamento Zé Maria Do Tomé – Chapada do Apodi - Limoeiro Do Norte/CE.**

##### **4.1.1. Contextualização do conflito fundiário.**

Trata-se de um grave conflito fundiário envolvendo o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS, a Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA, e cerca de 150 a 200 famílias que ocupam II etapa do perímetro irrigado Jaguaribe Apodi, interior do estado do Ceará, desde 2014, em razão do não cumprimento de um acordo judicial (Termo de Ajustamento de Conduta - TAC) firmado entre DNOCS e Ministério Público Federal, no qual ficou prevista a destinação de terras para agricultores familiares de baixa renda da região.

A situação de conflito no local, no entanto, é anterior à ocupação do perímetro pelas famílias em luta pela terra. Além de todas as questões que falamos nos capítulos anteriores, relativas à concentração de terras, precarização do trabalho e economia pautada no agronegócio, há ainda na região um forte embate entre o modelo de agricultura empresarial que faz uso indiscriminado de agrotóxicos e a agricultura familiar.

O conflito agravou-se em abril de 2010, quando Zé Maria do Tomé, liderança na região do Jaguaribe (Ceará), foi assassinado em Limoeiro do Norte/CE. Zé Maria havia denunciado o uso indiscriminado de agrotóxicos pelas empresas da região, o não cumprimento da Lei Municipal nº 1.278/2009 (município de Limoeiro do Norte/CE), a grilagem de terras públicas e a expulsão de pequenos agricultores do perímetro. As denúncias feitas por ele eram embasadas em inúmeras pesquisas acadêmicas, ações judiciais e procedimentos do Ministério Público (Estadual, Federal e Trabalhista), como a Ação Civil Pública que obrigou a prefeitura de Limoeiro do Norte a construir um sistema de abastecimento de água alternativo, pois a rede pública estava contaminada pelos agrotóxicos. Outro procedimento do Ministério Público Federal apurou denúncias de grilagem de terras das empresas do agronegócio em terras da União. Zé Maria havia se destacado especialmente na luta contra a pulverização aérea de agrotóxicos na Chapada do Apodi (CE), uma atividade amplamente promovida por grandes empresas do agronegócio, que vinha causando a contaminação da água, das plantações e do solo, além de provocar uma série de doenças nos

trabalhadores das empresas e moradores da região.

Ao denunciar o não cumprimento do disposto na Lei 1.278/2009 (proibição de pulverização aérea), as consequências do uso de agrotóxicos, além de estimular o debate sobre a saúde das comunidades que vivem no Apodi, Zé Maria enfrentou diretamente grandes empresas do agronegócio. Isso porque também revelou as irregularidades na concessão de terras nos perímetros irrigados da região, administrado pelo Departamento de Obras Contra Seca (DNOCS). Essa política pública de perímetros provoca um processo de desapropriação (e até mesmo expulsão) de pequenos trabalhadores rurais, e concede as terras para médias e grandes empresas. No dia 21 de abril de 2010, Zé Maria foi assassinado a poucos metros da sua casa, em típica ação de pistolagem. A lei que proibia a pulverização aérea foi revogada em dia 20 de maio de 2010, um mês após o assassinato.

Ainda em 2010, em decorrência da Ação Civil Pública nº 0005095-16.1999.4.05.8101, que tramita na 15ª Vara Federal da JF/CE, foi celebrado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) – ANEXO 2 - entre o DNOCS, o Ministério Público Federal (MPF) e os agricultores familiares da região, para fins de destinação de área para a moradia e o plantio dos agricultores. A obrigação principal constante no TAC se refere à destinação de 1.000 ha (mil hectares) a pequenos irrigantes do perímetro, sendo necessário, para sua viabilidade a realização de uma série de obrigações acessórias, tais como a desapropriação, o cadastramento das famílias e o georreferenciamento de uma área equivalente a 3.350 ha (três mil, trezentos e cinquenta hectares).

Ocorre que, em 2014, cerca de 150 a 200 famílias que seriam beneficiadas pelo TAC ocuparam a II etapa do perímetro irrigado em razão do seu não cumprimento até aquele momento, nascendo assim o Acampamento Zé Maria do Tomé. Em maio de 2014, Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi/ FAPIJA - que detinha Contrato de Delegação de Competência de Prestação de Serviços válido até 27/12/2014 das áreas da União às margens do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi geridas pelo DNOCS - impetrou a Ação de Reintegração de Posse nº 08000.5325.2014.405.8101, que também tramita na 15ª Vara Federal da JF/CE e na qual o DNOCS figura como litisconsorte ativo, pedindo a retirada dos acampados do perímetro.

A referida ação de reintegração foi julgada procedente, sendo determinada a retirada das famílias ocupantes do local. Observe-se, no entanto, que o Ministério Público Federal se manifestou pela semelhança entre este caso e o do TAC em referência, sinalizando a necessidade de solução extrajudicial da lide, que segue sem resolução definitiva.

#### **4.1.2. Tratativas institucionais de mediação.**

Em 2015, a fim de efetivar e mesmo ampliar os compromissos assumidos no aludido TAC, o DNOCS criou, por meio da Portaria Interministerial nº 01 do Ministério da Integração Nacional e Ministério do Desenvolvimento Agrário, de 24 de março de 2015 (anexo 1), um **Grupo de Trabalho Interministerial** para viabilizar um projeto de assentamento das famílias em agricultura familiar na área, ampliando de 1.000 ha (mil hectares) para 1.700 ha (mil e setecentos hectares) de terreno a ser destinado às famílias, fazendo menção expressa ao Termo de Ajustamento de Conduta firmado anteriormente e ao qual precisava dar cumprimento.

Observe-se que o referido GTI foi criado mesmo após ter sido impetrada e sentenciada a ação de reintegração de posse, e que durante todo o período da ocupação as famílias acampadas e as entidades de apoio desenvolveram um longo processo de negociações extrajudiciais com o Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS), o Ministério da Integração Nacional, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), a Presidência da República e o Ministério Público Federal, no sentido de viabilizar uma solução pacífica e favorável às partes envolvidas.

No entanto, as tratativas administrativas feitas por meio do GT criado pela Portaria Interministerial M.I./MDA nº 1 de 24 de março de 2015, que inicialmente se mostraram exitosas, inclusive ampliando a área prevista no TAC, deixaram de evoluir. Tal mudança pode ser atribuída, entre outros fatores, à dificuldade de conciliar o modelo de política pública de perímetros irrigados praticado pelo DNOCS e o modelo de criação de assentamentos praticado pelo INCRA, sendo necessário um esforço institucional no sentido de inaugurar uma forma de atuação conjunta para o caso. A mudança no Governo Federal, com o *impeachment* da ex-Presidenta Dilma Rousseff também pode ser apontado como um fator relevante para a mudança de postura no DNOCS, tendo em vista que com a mudança de governo, houve também mudanças no quadro de diretores do órgão.

Diante do contexto, o Governo do Estado Ceará, especialmente através da Coordenadoria Estadual de Direitos Humanos – COPDH (à época ligada à estrutura administrativa do Gabinete do Governador Camilo Santana), da Ouvidoria Estadual de Direitos Humanos - OEDH e da Secretaria de Desenvolvimento Agrário – SDA, iniciou uma série de tratativas com os órgãos e entidades envolvidas no caso, no sentido de contribuir com o processo de negociação e resolução do conflito agrário na região da Chapada do Apodi. Entre as principais propostas discutidas está a doação da área destinada à agricultura familiar para o Estado do Ceará, a fim de que seja criado um assentamento irrigado na Chapada do Apodi no âmbito do Estado do Ceará, voltado para a agricultura familiar camponesa.

No entanto, existe uma forte pressão por parte dos empresários da região para que os agricultores sejam despejados da ocupação Zé Maria do Tomé. Isso porque os representantes do agronegócio se opõem ao modelo de agricultura familiar e de cooperativas proposto pelas famílias ocupantes e pelas diversas entidades que acompanham os conflitos agrários naquela região. Ademais, o custo de energia para o bombeamento de água para irrigação do perímetro é bastante elevado, o que aumenta a indisposição dos empresários, que atualmente arcam com tais custos. A ideia central é que as famílias camponesas sejam regularmente assentadas e possam, através de incentivos do Governo do Estado, como a instalação de painéis solares, por exemplo, assumir os próprios custos de água e energia.

Saliente-se que ao longo dos anos as famílias vêm sofrendo constantes ameaças de despejo, tendo em vista que além da resistência apresentada pelo DNOCS em dar prosseguimento às tratativas extrajudiciais, o representante do juízo da 15ª Vara da Justiça Federal do Ceará – onde tramitam os processos referentes ao caso - não se mostrou aberto à resolução mediada do conflito. Para o referido juiz, seria necessário expulsar as famílias ocupantes do acampamento Zé Maria do Tomé, para só depois iniciar o cumprimento do TAC previsto na Ação Civil Pública, ainda que os dados coletados nas inúmeras tratativas interinstitucionais apontem que as famílias ocupantes são, em sua maioria, as mesmas famílias a serem contempladas pelo TAC.

Importante ressaltar que a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – SDA, através da Coordenadoria de Desenvolvimento Territorial e Combate à Pobreza Rural (CODET), em parceria com a Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos – FAFIDAM/ da Universidade Estadual do Ceará - UECE, elaborou estudos preliminares de viabilidade para a

implementação da citada proposta. A Coordenadoria de Direitos Humanos do Estado do Ceará – COPDH e a Ouvidoria de Direitos Humanos do Estado do Ceará – ODH reuniram-se com a Companhia de Gestão dos Recursos Hídricos do Estado do Ceará – COGERH para dialogar acerca da gestão da água no local, além de fazer uma série de visitas institucionais ao acampamento para conhecer a realidade das famílias ocupantes. Com isso, o Governo do Estado do Ceará pretende criar um assentamento estadual, assumindo, pelo menos até que os próprios trabalhadores possam fazê-lo, os custos de água e energia.

Em novembro de 2017, foi realizada reunião para apresentação ao DNOCS do *"Estudo Propositivo para a Criação do Assentamento Irrigado Zé Maria do Tomé no Contexto do Território da Agricultura Familiar Camponesa da Chapada do Apodi"*, elaborado pela CODET - SDA. O DNOCS, por sua vez, após ter se mostrado bastante resistente, acenou para o diálogo sobre o estudo enquanto ponto de partida para a definição das condições de cumprimento do TAC. O DNOCS responsabilizou-se ainda de analisar o estudo e apresentar uma posição técnica do órgão sobre o documento.

Em agosto de 2018 realizou-se nova reunião no DNOCS, na qual foram discutidas as divergências em relação ao estudo apresentado pela SDA, bem como os desdobramentos técnicos necessários para a construção de uma mediação. Na oportunidade, acordou-se que a diretoria de produção do DNOCS faria visita técnica ao acampamento, que seria realizado o levantamento dos custos necessários para a implementação do projeto e a apresentação de uma proposta para agricultura familiar no local. O Governo do Estado do Ceará vem dialogando no sentido de assumir a gestão hídrica do local e de promover, em pactuação com o DNOCS e com a FAPIJA, a regularização final da área, nos moldes estabelecidos pelo TAC.

Vale destacar que embora a pressão exercida pelos empresários e muitas vezes pela própria mídia, conforme trecho de reproduziremos adiante, seja enorme, as tentativas de retirada compulsória das pessoas da área têm se mostrado frustradas. Isso porque a ocupação abriga diversas famílias oriundas da região, inúmeras pessoas, inclusive, pertencentes a grupos vulneráveis. A ocupação conta com o apoio de boa parte da população do município e de várias entidades que atuam na defesa dos direitos humanos, da reforma agrária e do meio ambiente, além de setores da Igreja Católica, como a Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte, por exemplo. A simples retirada forçada se mostra impossível sem que haja graves danos, não apenas àquelas famílias, mas ao próprio desenvolvimento social da região. O próprio aparato

policial reconheceu isto quando deixou de utilizar-se da força ao constatar a complexidade da questão, seguindo o que preceitua o *Manual de Diretrizes Nacionais para Execução de Mandados Judiciais de Manutenção e Reintegração de Posse Coletiva* da Ouvidoria Agrária Nacional, que dispõe que “uma das causas de violência no campo são os meios empregados no cumprimento dos mandados de manutenção e reintegração envolvendo ações coletivas pela posse de terra rural”.

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Direitos Humanos enviou ofício a 15ª vara federal com o intuito de solicitar que o magistrado respeitasse os termos da Resolução nº 10 do CNDH de 17/10/18, além de mostrar preocupação acerca da ameaça de despejo das mais de 100 famílias de agricultores do referido acampamento.

#### **4.1.3. Atores implicados e instituições atuantes.**

Conforme exposto acima, com base na análise do processo e demais documentos coletados na pesquisa, há diversos atores envolvidos no caso, tanto aqueles diretamente implicados na disputa pela terra, como aqueles que buscam a resolução da questão. Dentre os atores diretamente implicados no conflito estão as mais de cem famílias de trabalhadores rurais da região da Chapada do Apodi, que buscam a efetivação de um TAC que destinou parte do terreno do perímetro irrigado para a agricultura familiar. Do outro lado está a Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA, que representa as empresas do agronegócio no Perímetro Irrigado da Chapada do Apodi.

Dentre as instituições públicas envolvidas podemos destacar o **DNOCS**, responsável pela implantação do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi. De acordo com o “Dossiê Perímetros Irrigados”, realizado por pesquisadores do Movimento 21 (<https://dossieperimetrosirrigados.wordpress.com/>)

A irrigação pública implantada pelo Governo Federal no Nordeste tinha, principalmente, os seguintes objetivos: introduzir um novo modelo de produção agrícola nessa região, via modernização da agricultura e incentivo a culturas agrícolas de maior rentabilidade, com destaque para a fruticultura irrigada, e minimizar os conflitos fundiários, desviando o debate da reforma agrária para a proposta de colonização que se desenvolveria por meio da seleção de irrigantes para ocupar os lotes dos perímetros públicos.

(...)

O conjunto de problemas na Chapada do Apodi (CE), atualmente, não pode ser compreendido sem o entendimento da intervenção do Estado naquele *território*, por meio da implantação do Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodi. O referido perímetro promoveu intenso reordenamento territorial, alterando o modo de vida e as relações de produção e de trabalho naquele espaço. Em seguida, favoreceu a inserção do *agronegócio*, ampliando os problemas das comunidades, dos(as) camponeses(as) e trabalhadores rurais do entorno e oriundos de outras regiões e estados.

O DNOCS é, portanto, o órgão responsável pela política de perímetros irrigados no estado do Ceará e pela efetivação de uma política pública de modernização da agricultura no semiárido. Essa política pública, no entanto, vem se mostrando ineficiente no que se refere à melhoria das condições de vida da população camponesa dos locais nos quais onde é feita a sua implementação, mostrando-se muito mais voltada para a expansão do agronegócio, que favorece empresas nacionais e transacionais instaladas no semiárido, orientadas para a produção de *commodities* agrícolas direcionadas para o mercado externo.

No caso em tela, além da problemática relacionada ao modelo de política pública que o DNOCS implementa no semiárido cearense no que tange ao impacto na vida dos povos camponeses, há também a postura institucional do órgão no que se refere à resolução do conflito. Isso porque, além da demora no cumprimento o que foi estabelecido no âmbito do TAC, o DNOCS agiu de forma contraditória perante as famílias ocupantes do Acampamento Zé Maria do Tomé, uma vez que iniciou tratativas extrajudiciais no sentido de assentar as famílias ocupantes, mas se manifesta no processo de reintegração de posse pela expulsão dessas mesmas famílias. Ademais, em reuniões realizadas no órgão com o intuito de dar seguimento às tratativas extrajudiciais, o Procurador Chefe e outros servidores do órgão se referiram de forma preconceituosa em relação aos agricultores acampados e ao Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, reproduzindo uma dinâmica de criminalização de movimentos sociais. Mais recentemente, o DNOCS peticionou junto ao Superior Tribunal de Justiça (instância na qual tramita recurso requerendo a suspensão da ordem de imissão de posse prolatada nos autos da ação de reintegração de posse) manifestando-se contrário à realização de audiência de conciliação.

Também podemos apontar como agente violador de direitos humanos no presente conflito o representante do juízo federal da 15ª Vara da Justiça Federal do Ceará, que tem se mostrado totalmente alheio à realidade social do território. O representante do juízo, além de nunca ter visitado o local do conflito, contraria vários dispositivos presentes na Resolução 10/2018 do Conselho Nacional de Direitos Humanos e no Manual de Mediação de Conflitos

da Ouvidoria Agrária Nacional, mostrando-se resistente às inúmeras tentativas de mediação do caso, apesar das diversas provocações realizadas especialmente pela Defensoria Pública da União – DPU, demonstrando encarar o conflito com grande apego ao formalismo e pouca preocupação com os direitos humanos ali implicados. Constata-se, portanto, que muito embora o juiz atual não seja o mesmo que proferiu a sentença no processo de reintegração de posse, há o trato inadequado da questão, uma vez que o conflito poderia ser pacificado através da efetivação do TAC resultante de Ação Civil Pública que tramita na mesma vara, mas que o juiz federal em questão se recusa a dar prosseguimento enquanto as famílias ocupantes não forem despejadas, o que nos demonstra que a postura do agente que representa a instituição tem o potencial de exercer uma enorme influência na forma como o conflito é tratado.

Por outro lado, ainda no que se refere ao Sistema de Justiça, a Defensoria Pública da União – DPU, especialmente por meio da Defensoria Regional de Direitos Humanos – DRDH, tem atuado de forma proativa pela mediação do conflito fundiário, como se pode depreender de suas manifestações no processo. A DPU vem exercendo um importante papel na defesa das famílias ameaçadas de despejo, participando inclusive das tratativas extrajudiciais que buscam a solução pacífica do caso.

A Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará - COPDH, a Ouvidoria Especial de Direitos Humanos do Estado do Ceará – OEDH, a Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – SDA e a Universidade Estadual do Ceará – UECE, também agiram de maneira a contribuir com a solução pacífica do conflito. COPDH e OEDH buscaram atuar enquanto agentes mediadores, por meio de tratativas extrajudiciais e da articulação das mais diversas instâncias envolvidas no caso. Já a SDA e a UECE, por meio da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos – FAFIDAM, elaboraram o *“Estudo Propositivo para a Criação do Assentamento Irrigado Zé Maria do Tomé no Contexto do Território da Agricultura Familiar Camponesa na Chapada do Apodi”*, um documento técnico capaz de subsidiar a efetivação do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) MPF nº 0800053-25.2014.4.05.8101 de 06 de julho de 2010 e da Portaria Interministerial M.I./MDA Nº 1 de 24 de março de 2015.

Vale destacar que o estudo propositivo citado acima traz um minucioso levantamento não só de alternativas de superação do conflito, como do perfil socioassistencial dos moradores do acampamento, em sua maioria famílias pobres oriundas da Chapada do Apodi,

expropriadas de suas terras ancestrais em razão de um modelo de agronegócio que explora a mão-de-obra das populações nativas. O referido estudo traz ainda informações sobre clima, relevo, condições geográficas e indicadores de sustentabilidade do Projeto Jaguaribe-Apodi, sendo uma importante ferramenta de superação do conflito. Destaque-se que o estudo foi apresentado ao DNOCS para que fizesse suas considerações técnicas de viabilidade, mas, até conclusão deste trabalho, o órgão não avançou nas tratativas.

Podemos indicar ainda outros atores essenciais para a construção de alternativas mediadas para a área do litígio, dentre as quais destacam-se o Movimento 21 – M21, uma articulação de movimentos sociais do campo, sindicatos de trabalhadores, pastorais sociais e pesquisadores, que se constitui a partir da reação ao assassinato da liderança camponesa Zé Maria do Tomé, ocorrido em 21 de abril de 2010, e o Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar – EFTA, da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, que prezou sempre pela realização de diálogos institucionais em busca de soluções para o caso.

Como vimos, o caso relatado é extrema complexidade e coloca permanentemente a necessidade de buscar ações estratégicas articuladas entre várias entidades, buscando a construção coletiva entre Sociedade Civil e instituições públicas. No entanto, tanto a ação institucional quanto a ação da Sociedade Civil, que visam a efetivação dos direitos dos trabalhadores sem-terra apresentaram limites, esbarrando na decisão judicial de reintegração de posse e na leitura do caso pelo representante do judiciário. Busca-se reverter essa decisão nos tribunais superiores e efetivar o assentamento definitivo das famílias e a pacificação social no território.

Nos quadros a seguir podemos observar o panorama geral do conflito, bem como os atores e instituições envolvidos:

**Quadro 1**

NATUREZA DO CONFLITO	LOCAL	PARTES ENVOLVIDAS	PROCESSOS
Camponês – reforma agrária	Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi, interior do estado do Ceará	Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS	Ação Civil Pública nº 000509516.1999.4.05.8101 Ação de Reintegração de Posse nº

		Federação das Associações do Perímetro Irrigado Jaguaribe Apodi – FAPIJA  150 a 200 famílias camponesas da região e Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra	08000.5325.2014.4.05.8101
--	--	--	---------------------------

## Quadro 2

UNIÃO	ESTADO	SISTEMA DE JUSTIÇA E DEMAIS INSTITUIÇÕES
Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS  Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará – COPDH  Ouvidoria Especial de Direitos Humanos do Estado do Ceará – OEDH  Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – SDA  Universidade Estadual do Ceará – UECE (Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos – FAFIDAM)	15ª Vara da Justiça Federal do Ceará  Defensoria Pública da União – DPU (Defensoria Regional de Direitos Humanos – DRDH)  Ministério Público Federal  Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar

### 4.2. Caso 2 – Fazenda Canafístula – Santana do Acaraú/CE - Assentamento 17 De Abril

#### 4.2.1. Contextualização do conflito e atuações institucionais.

Trata-se de conflito fundiário agrário, localizado no município de Santana do Acaraú, interior do estado do Ceará, que tem por objeto a disputa do imóvel denominado **Fazenda Canafístula**, envolvendo de um lado, os proprietários do imóvel e, de outro lado, agricultores ocupantes da fazenda, perfazendo um total de aproximadamente quarenta pessoas.

De acordo com informações obtidas através de documentos processuais, atas de audiência e relatórios institucionais, os ocupantes da fazenda moravam no imóvel há mais de trinta anos, chegando na década de 1980 e lá fixando moradia. São cerca de oito famílias, entre agricultores e agricultoras que sobrevivem da agricultura de subsistência, plantando em roçados e criando animais, e que viviam no imóvel em questão. Foi neste imóvel que essas famílias construíram suas vidas e seus laços comunitários e familiares.

Por essa razão, em 2014, foi iniciado um diálogo entre o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú, o Sr. José Régis Tomás de Araújo (antigo proprietário do imóvel), o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - Incra e Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará - IDACE para aquisição do imóvel e criação de um assentamento rural na área – anexo 3. O Sindicato procurou o Sr. Régis com a proposta de aquisição e este demonstrou interesse, iniciando-se assim as tratativas.

Dessa forma, iniciou-se o processo de reunir a documentação necessária a ser enviada ao IDACE e INCRA. Assim, a fazenda foi incluída como área objeto de parceria entre INCRA e IDACE para viabilização de regularização fundiária e reforma agrária. Em julho de 2014, o IDACE realizou a primeira vistoria no imóvel. A partir daí foi criado um procedimento administrativo no âmbito da autarquia estadual, de número SR/02/CE 54130.000818/2014-80, cuja intenção era viabilizar a criação de assentamento para as famílias que já detinham a posse do imóvel, bem como para outras famílias que seriam assentadas pelo INCRA posteriormente. Ressalte-se que embora estas famílias não estivessem organicamente organizadas em algum movimento social camponês, mantinham relações de solidariedade com o Movimento dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais Sem Terra (MST).

Ocorre que no início de 2016 o Sr. Régis, então proprietário do imóvel, passou a se comportar de forma divergente do que havia sido pactuado com os trabalhadores, assim como com IDACE e INCRA. Inicialmente, colocou animais na fazenda para dar a impressão que estava sendo utilizada pelos proprietários mesmo após anos de abandono, passou cercas na fazenda, proibiu os moradores de criar qualquer tipo de animal, de plantar ou usufruir da terra, impedindo o seu meio de sobrevivência. Além disso, em fevereiro de 2016, o Sr. Régis passou a titularidade do imóvel para sua filha, a sra. Lara Elisa Costa Tomás, supostamente a título de compra e venda. Em reação ao que vinha sendo feito pelo Sr. Régis, as famílias, para não

perder a posse do terreno que estava sendo negociado, fizeram a ocupação da fazenda contra a turbacão que ocorreu pelos proprietários, iniciando-se assim o *Assentamento 17 de Abril*.

Em abril de 2016, a Sra. Lara Tomás impetrou Ação de Reintegração de Posse nº 0006410-78.2016.8.06.0161 – anexo 4 - solicitando a retirada das famílias do imóvel por supostamente ter sido esbulhada de sua posse. Alegou, para tanto, ser detentora de posse de boa-fé porque possuía justo e hábil título de propriedade do imóvel. Ocorre que muito embora os documentos apresentados pela promovente não provassem a posse, já que não se discute domínio em ações possessórias, o juiz que respondia pela Vara Única da Comarca de Santana do Acaraú deferiu o pedido de liminar formulado na petição inicial, determinando a saída dos agricultores que estavam há décadas no imóvel.

Vale destacar que há anos a Fazenda Canafístula não era usada por seus proprietários para produzir ou plantar, contrariando o dispositivo constitucional que determina que toda propriedade de terra deve cumprir a sua função social. Ademais, quem de fato exercia a posse do imóvel eram as famílias acusadas de invasoras, que lutavam pela efetivação de seus direitos.

Ressalte-se que muito embora existissem tratativas no sentido de destinar o imóvel para a criação de assentamento rural, o que ocorre é que na muitas dessas tratativas são desconsideradas ou não são sequer mencionadas no processo, para que o autor obtenha uma ordem liminar. Dessa forma, é fundamental que a Justiça busque compreender a complexidade do conflito, especialmente quando envolve direitos coletivos, antes que sejam tomadas decisões que têm o potencial de causar danos irreparáveis.

Vale destacar que ao tomar conhecimento da situação, INCRA e IDACE, além da Ouvidoria Agrária da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará, Coordenadoria de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará, Defensoria Pública do Estado do Ceará e Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar, retomaram as tratativas no intuito de mediar o conflito e de viabilizar a aquisição do imóvel pelo Estado, a fim de destiná-lo para assentamento rural, buscando sensibilizar o juízo da comarca de Santana de Acaraú acerca da possibilidade de solução mediada do caso. Dessa forma, em maio e agosto de 2016, foram realizadas audiências de conciliação com a presença das instituições citadas, restando realizado acordo que suspendia a execução da liminar de reintegração de

posse enquanto era conduzida negociação junto ao Governo do Estado do Ceará, entre outras providências, dentre as quais podemos destacar a realização de nova vistoria do imóvel pela equipe técnica do IDACE.

Após a avaliação do imóvel pela autarquia estadual, iniciou-se uma série de reuniões e procedimentos administrativos para viabilizar a “desapropriação amigável” do imóvel, como a abertura de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - MAPP nº 118, no âmbito do Governo do Estado, no intuito de garantir recursos para o pagamento da proprietária. O processo judicial chegou a extinto sem julgamento de mérito em razão da desistência da parte autora, motivada pelo acordo realizado. Ocorre, no entanto, que as tratativas de mediação foram frustradas e o conflito voltou a se acirrar após parecer feito pela Procuradoria Geral do Estado do Ceará – PGE, contrário à desapropriação do imóvel pelo Governo do Estado.

O parecer da procuradoria estadual considerou que os Estados-membros não possuem competência para realizar desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, razão pela qual o processo de aquisição da propriedade rural em questão, muito embora tenha havido acordo com a proprietária para “desapropriação amigável”, não poderia ser adquirido por esta modalidade. O entendimento da PGE está ancorado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, cuja ementa reproduziremos a seguir:

**E M E N T A: DESAPROPRIAÇÃO DE IMÓVEL RURAL PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA – COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DA UNIÃO FEDERAL (CF, ART. 184) – CONSEQUENTE IMPOSSIBILIDADE DE ESTADOS-MEMBROS E MUNICÍPIOS PROMOVEREM DESAPROPRIAÇÃO PARA ESSE ESPECÍFICO FIM – DOCTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO. – Os Estados-membros e os Municípios não dispõem do poder de desapropriar imóveis rurais, por interesse social, para efeito de reforma agrária, inclusive para fins de implementação de projetos de assentamento rural ou de estabelecimento de colônias agrícolas. (RE 496.861 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 30-6-2015, 2ª T, DJE de 13-8-2015).**

Dessa forma, todo o esforço interinstitucional voltado para a construção de mediação do conflito e consequente aquisição da área para criação de assentamento rural restou infrutífero. Saliente-se que foram realizadas uma série de reuniões com a Procuradoria Geral do Estado – PGE e com a Procuradoria do IDACE no sentido de dialogar acerca do posicionamento desses órgãos, assim como para pensar outras formas de criação de assentamentos rurais que não representassem ofensa a dispositivos constitucionais ou entendimentos das cortes superiores. Dessa forma, em 29/07/2019, o Governador do Estado

do Ceará sancionou a Lei Estadual nº 16.950, alterando as atribuições do Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – IDACE, que passou a vigorar nos seguintes termos:

**Art. 1.º** O art. 3.º da Lei n.º 11.412, de 28 de dezembro de 1987, passa a vigorar com nova redação de seu *caput* e acrescido de parágrafo único, nos seguintes termos:

“Art. 3.º O Instituto de Desenvolvimento Agrário do Ceará – Idace tem por finalidades básicas a promoção e execução da Política Agrária do Estado, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, investida de amplos poderes de representação para promover a discriminação de terras devolutas de conformidade com a legislação específica, autoridade para reconhecer as posses legítimas e titular os respectivos possuidores, incorporar ao seu patrimônio terras devolutas ilegitimamente ocupadas e as improdutivas, bem como adquirir pequenas e médias propriedades rurais, assim qualificadas nos termos da legislação, destinando-as segundo suas finalidades institucionais.

Parágrafo único. A aquisição de pequenas e médias propriedades rurais, nos termos do *caput*, constitui, para os fins do inciso X do art. 24 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, finalidade precípua do Idace, observados os demais requisitos previstos no referido dispositivo”. (NR)

**Art. 2.º** A alínea “a” do inciso IV do art. 46 da Lei n.º 16.710, de 21 de dezembro de 2018, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 46. ....

IV - .....

a) a promoção e execução da Política Agrária do Estado, compreendendo atividades concernentes à organização da estrutura fundiária, investido de amplos poderes de representação para promover a discriminação de terras devolutas de conformidade com a legislação específica, autoridade para reconhecer as posses legítimas e titular os respectivos possuidores, incorporar ao seu patrimônio as terras devolutas, ilegitimamente ocupadas e as improdutivas, bem como adquirir pequenas e médias propriedades rurais, assim qualificadas nos termos da legislação, destinando-as segundo suas finalidades institucionais;” (NR)

**Art. 3.º** Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 4.º** Ficam revogadas as disposições em contrário.

A referida lei, que inaugurou a possibilidade de aquisição de pequenas e médias propriedades pelo IDACE, infelizmente veio muito tarde para as famílias ocupantes da Fazenda Canafístula. Isso porque, com o parecer desfavorável da Procuradoria Geral do Estado, o processo de negociação e pagamento ficou travado, fazendo com que, em 2018, a proprietária impetrasse nova ação de reintegração de posse (ação nº 000285-26.2018.8.06.0161), buscando a retirada das famílias do imóvel.

Dessa forma, em novembro de 2018, as famílias foram retiradas do imóvel por força de ordem judicial, montando acampamento nas margens da propriedade e passando a sofrer

ameaças por parte dos proprietários. Vale ressaltar que muito embora o principal entrave para a efetivação do acordo tenha sido a deficiência do Estado em promover políticas públicas de forma satisfatória e em tempo hábil, podem ser apontados também uma série de equívocos na condução dos processos.

Inicialmente, cabe destacar que, a exemplo de muitas reintegrações de posse, foi expedida liminar para retirada das famílias com base apenas em documentos que comprovam a propriedade e não a posse do imóvel. O juiz da ação, muito embora tenha realizado audiências de conciliação, não fez vistoria no local da ocupação, procedimento fundamental para a real compreensão do conflito. Ademais, da leitura do processo e das petições juntadas aos autos pela Defensoria Pública do Estado do Ceará, que assumiu a assistência jurídica dos agricultores, podemos constatar que há fortes indícios de que houve excesso de execução quando do cumprimento da ordem de reintegração, como por exemplo a demolição das casas construídas pelos ocupantes, o que representa dano irreparável para essas famílias. A reintegração de posse também não foi executada pelo batalhão responsável pelo apoio ao cumprimento de mandados dessa natureza, qual seja, o Batalhão de Choque da Polícia Militar do Estado do Ceará.

Há, ainda, no processo diversos indícios de crimes contra o sistema tributário, fraudes e ocultação de bens por parte dos proprietários, conforme procedimento instaurado pelo Ministério Público Estadual. Ademais, há denúncias de ameaças e intimidações contra os agricultores, que após anos em luta pela efetivação de seu direito à terra, tiveram que passar meses acampados à beira da estrada, ao lado do antigo assentamento. Vale destacar que em razão das ameaças, fez-se necessária a intervenção do Programa Estadual de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos – PEPDDH/CE, a fim de resguardar a vida e a integridade física das famílias ameaçadas, além de atuar em outros encaminhamentos pertinentes ao caso, como o atendimento socioassistencial das famílias que ficaram sem meios de subsistência.

O processo reintegração nº 000285-26.2018.8.06.0161 continua em tramitação na Comarca de Santana do Acaraú, no entanto, a despeito da intensa atuação dos órgãos de mediação de conflitos fundiários, tais atos não foram suficientes para a resolução pacífica do conflito, e as famílias expulsas da fazenda Canafístula tiveram que buscar outras formas de sobrevivência.

Nos quadros a seguir podemos observar o panorama geral do conflito, bem como os atores e instituições envolvidas:

**Quadro 3**

NATUREZA DO CONFLITO	LOCAL	PARTES ENVOLVIDAS	PROCESSOS
Camponês – reforma agrária	Zona Rural de Santana do Acaraú/CE	José Régis Tomás de Araújo e Lara Elisa Costa Tomás (proprietários do imóvel)  Famílias de posseiros e trabalhadores da fazenda	Reintegração de Posse nº 0006410-78.2016.8.06.0161  Reintegração de Posse nº 000285-26.2018.8.06.0161

**Quadro 4**

UNIÃO	ESTADO	SISTEMA DE JUSTIÇA E DEMAIS INSTITUIÇÕES
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA	Ouvidoria Agrária da Secretaria de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – SDA  Instituto de Desenvolvimento Agrário do Estado do Ceará – IDACE  Coordenadoria de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Estado do Ceará – COPDH  Ouvidoria Especial de Direitos Humanos do Estado do Ceará – OEDH  Procuradoria Geral do Estado do Ceará – PGE/CE  Programa Estadual de Proteção a Defensores de Direitos Humanos - PEPDDH/CE	Defensoria Pública do Estado do Ceará – DPGE/CE  Vara única da Comarca de Santana do Acaraú  Promotoria de Justiça de Santana do Acaraú/CE  Escritório de Direitos Humanos Frei Tito de Alencar  Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santana do Acaraú  Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra - MST

### **4.3. Considerações sobre os casos analisados e as experiências de mediação de conflitos fundiários.**

Passaremos a seguir para as considerações finais acerca dos casos estudados, bem como as possíveis contribuições que a articulação interinstitucional voltada para a mediação de conflitos pode trazer para a adequada solução desses conflitos. Por adequada, compreendemos que seja aquela pautada na defesa dos direitos humanos dos atores envolvidos no conflito, especialmente os hipossuficientes, de acordo com o que preceitua a Carta Magna, bem como as demais legislações acerca do tema, tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil é signatário, e que parta da compreensão que tais conflitos são uma marca da formação histórica, cultural, social, política e econômica do país. De acordo com o “Estudo Sobre Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Agrários e Tradicionais”

os conflitos fundiários apresentam-se, hoje, como reiteração ou reação a um modelo histórico de exclusão, expropriação e violência contra os sujeitos que aliam de forma intrínseca e indissociável a posse da terra ao trabalho e aos seus modos de vida, em oposição à expansão do agronegócio, dos empreendimentos de infraestrutura e mineração sobre suas terras e territórios. (2013, p. 79)

Tratam-se, portanto, de casos de requerem atuações complexas, tendo em vista que são multidimensionais e demandam um esforço dos atores implicados na tomada de decisões, que assumam responsabilidades e compromissos voltados para a efetivação dos deveres assumidos pelo Estado. Para isso, faz-se necessária a correta identificação dos elementos constitutivos do caso concreto em toda a sua complexidade, especialmente através do diálogo permanente com movimentos sociais, sistema de justiça, poder público e demais atores potencialmente capazes de oferecer uma resposta àquele conflito.

Ainda de acordo com o “Estudo Sobre Soluções Alternativas para Conflitos Fundiários Agrários e Tradicionais”, que serviu de inspiração para a construção do presente trabalho, devemos atentar a um fator de especial relevância no que se refere à construção de uma cultura institucional de mediação e soluções alternativas dos conflitos fundiários rurais, que diz respeito ao fato desses conflitos estarem inseridos num contexto de protagonismo judicial, que gera uma tendência à judicialização dos conflitos sociais (2013, p. 79).

Dessa forma, é necessário atentar para o fato de que a judicialização dos conflitos

sociais não é um fenômeno isolado, adstrito ao contexto do Brasil e de conflitos fundiários, de forma específica. Caracteriza-se pela ampliação da interferência do sistema judiciário em temas econômicos, políticos e sociais, em sua maioria relacionados a problemas estruturais de formação do Estado Brasileiro, sem, no entanto, haver uma cultura jurídica preparada para absorver essas demandas, que envolvem

de um lado, as garantias e direitos fundamentais de sujeitos coletivos de direitos, aliados à realização de políticas públicas inseridas no bojo do estado democrático de direito, implicada na atuação de instituições públicas, e em oposição, de outro lado, a interesses privados de forte cunho e influência política e econômica. (2007, p.79)

Portanto, conforme vimos nos capítulos anteriores, os conflitos fundiários no Brasil estão inseridos num contexto de formação de latifúndios, dificuldade de acesso à terra (especialmente legalizada) pela população camponesa mais empobrecida, políticas públicas ineficientes e forte articulação política dos empresários ruralistas, representantes hoje do agronegócio. O agronegócio, muito embora seja importante do ponto de vista econômico, não consegue se reverter em aumento de renda ou melhoria nas condições de vida da classe trabalhadora.

Diante desse cenário de interesses antagônicos, tendo em vista que de um lado há uma população camponesa que luta pelo direito de acessar a terra e todos os demais direitos decorrentes disso, e do outro, uma classe representada por empresários do agronegócio, que tem forte relevância econômica e é muito bem articulada politicamente, torna-se praticamente inevitável a judicialização de tais conflitos. Dessa forma, para que haja uma solução adequada do caso, faz-se necessária a compreensão aprofundada dos seus elementos constitutivos, lançando mão da interpretação sociológica do Direito como elemento potencial para uma mudança na cultura institucional e jurídica de soluções de conflitos fundiários no Brasil (2013).

Da análise dos casos, identificamos que o sistema de justiça, especialmente o Poder Judiciário, isoladamente, não detém capacidade institucional para tratar adequadamente conflitos que produzem litígios profundamente atrelados a sujeitos coletivos, direitos fundamentais, políticas públicas e órgãos públicos correlatos.

Em um conflito fundiário rural, o sistema de justiça vê-se diante de um caso estrutural, portanto, deve compreender que precisa, necessariamente, produzir

respostas estruturais (...) os casos estruturais são caracterizados por: 1) afetar um número amplo de pessoas que alegam violações a seus direitos; 2) envolver várias entidades estatais como demandadas sobre a realização ou falhas de políticas públicas; 3) implicar ordens judiciais de execução complexa, as quais determinam a realização de ações coordenadas para proteger a população afetada (2013, p. 80-81).

Dessa forma, fazem-se necessários o olhar e a atuação interinstitucionais no sentido de buscar respostas complexas para situações complexas, que envolvem muito mais do que meros litígios processuais, mas importantes embates econômicos, culturais e sociais relacionados à implementação de modelos profundamente excludentes.

#### **4.4. Assessoria de Conflitos Fundiários.**

O Estado do Ceará conta com uma assessoria para conflitos fundiários desde 2016. Inicialmente esta função era executada por um dos membros da equipe de assessoria da Coordenadoria Especial de Políticas Públicas de Direitos Humanos do Gabinete do Governador – COPDH, passando, em 2017, para a equipe da recém-criada Ouvidoria Estadual de Direitos Humanos do Estado do Ceará, pensada enquanto aprimoramento institucional da política pública dos Direitos Humanos do estado do Ceará.

A assessoria para conflitos fundiários é tomada como referência na presente pesquisa por ter representado um importante passo no tratamento de conflitos fundiários na perspectiva da mediação e da garantia dos direitos humanos das populações mais vulnerabilizadas no estado do Ceará. A necessidade de existir um profissional ligado à política de direitos humanos voltado especificamente para a pauta dos conflitos fundiários, tanto rurais como urbanos, surgiu de uma série de constatações que já fizemos no capítulo anterior, no que se refere à necessidade de diálogo permanente com as mais diversas instituições implicadas na resolução de conflitos dessa natureza, além de dialogar com movimentos sociais em luta por terra e moradia. Isso porque, existindo o conflito e a tensão social em torno dele, estando judicializado ou não, existirá a necessidade de haver um agente que possa desempenhar o papel de articulador das várias instâncias e que possa preferencialmente atuar de forma preventiva em relação a possíveis futuros conflitos fundiários.

No Ceará, a ideia de haver uma assessoria para conflitos fundiários surge da necessidade de inserir essa pauta no acompanhamento da Coordenadoria de Direitos

Humanos, vinculada ao Gabinete do Governador Camilo Santana, com o intuito de promover a aproximação da pauta com as Secretarias do Governo do Estado, sobretudo a de Segurança Pública, Desenvolvimento Agrário, Cidades, além da Procuradoria do Estado.

Assim como a Assessoria Especial de Conflitos Fundiários do Paraná, retratada na pesquisa feita pela Terra de Direitos, a experiência da assessoria de conflitos fundiários no Ceará é marcada, pelo menos até o presente momento, pela informalidade na sua atuação. Essa informalidade foi adotada estrategicamente, com o intuito de dar agilidade ao trabalho desenvolvido, além de não engessar o papel a ser desempenhado. O principal marco formal é a criação da Ouvidoria Estadual de Direitos Humanos, em 2017, através do decreto estadual nº 32.435/2017 e a principal tarefa a ser desempenhada é a realização da intermediação dos diversos atores sociais, instituições e órgãos públicos envolvidos no caso. Nesse sentido, é fundamental realizar reuniões para discussão dos casos e estratégias a serem adotadas, além de ouvir as reivindicações dos atores envolvidos, participar de audiências e atuar nas negociações.

No caso do Ceará, a assessoria atua também por meio de visitas institucionais ao local do conflito, a fim de conhecer a realidade vivenciada pelas famílias que reivindicam determinada área, de preferência em conjunto com a equipe multidisciplinar da Ouvidoria de Direitos Humanos (hoje, Centro de Referência em Direitos Humanos - CRDH). A partir das visitas, é possível compreender o problema de forma mais aprofundada e produzir relatórios que servirão de base para encaminhamentos futuros. Em casos agrários, como os estudados no presente trabalho, as equipes do IDACE, da SDA ou do INCRA, se for o caso, atuam no sentido de iniciar tratativas com os proprietários de terra. A assessoria também precisa estabelecer contato constante com a Secretaria de Segurança Pública, no sentido de atuar preventivamente à necessidade de cumprimento de despejos e a fim de evitar potenciais excessos no cumprimento dessas decisões judiciais. Ademais, é essencial o diálogo com organizações que agem em parceria com os movimentos sociais e comunidades tradicionais e, também, ONGs e Universidades que realizam atividades com comunidades indígenas e quilombolas e com movimentos de luta por reforma agrária.

É importante ressaltar, no entanto, a necessidade de formalizar a assessoria de conflitos fundiários. Isso porque a informalidade, ao mesmo tempo que pode trazer agilidade aos processos de negociação, pode também vulnerabilizar a atuação e pessoalizar os fluxos

institucionais, que precisarão ser repactuados constantemente. A falta de diretrizes específicas para a atuação do órgão faz com que a sua ação esteja bastante vinculada ao perfil e à vontade política do assessor e do gestor da pasta. Em outras palavras, o fluxo institucional criado formalmente, com atribuições e atuações bem definidas, tem o potencial de trazer um peso institucional muito mais relevante à função, especialmente em tempos de instabilidade política.

Conforme observamos, a atuação da assessoria de conflitos fundiários é uma importante medida no sentido de facilitar o diálogo entre os mais diversos atores implicados em uma pauta tão complexa. A articulação e a troca de informações entre órgãos, secretarias, movimentos sociais e sistema de justiça torna a ação mais efetiva e tem o condão de garantir a atuação voltada para o respeito aos direitos e garantias fundamentais nos diferentes conflitos.

Por fim, impende destacar que o Estado exerce um papel ambíguo no que diz respeito a violações de direitos. Isso porque, ao mesmo tempo que em tende a violar direitos com base em sua ação ou omissão, é responsável por mitigar os efeitos dessas violações. Em outras palavras, na temática de conflitos fundiários, ao mesmo tempo em que tais conflitos são causados, em grande parte, pela histórica omissão do Estado (enquanto ente, não apenas o estado do Ceará) em garantir reforma agrária, cabe a esse mesmo ente a responsabilidade de garantir estratégias de resolução dessas problemáticas, de forma a respeitar os marcos regulatórios sobre o assunto. Dessa forma, é essencial que haja disposição dos agentes envolvidos no sentido de ouvir as reivindicações da sociedade civil para que a atuação se dê de forma democrática.

Por ser o ente dotado da legitimidade social para reconhecer, formalizar e efetivar acordos, o Estado é um ator necessário, mas sua atuação deve ser a todo o momento questionada, buscando-se, sempre, enfrentar o fato de que os conflitos fundiários são um problema estrutural, cuja raiz está na própria forma como a sociedade está organizada, sendo que o próprio Estado desempenha o papel de mantenedor do conflito – é também responsável pela falta de acesso a direitos, tanto por suas ações, quanto por suas omissões (2013, p. 101).

Os casos estudados no presente trabalho demonstram que as experiências de mediação significaram um importante avanço na compreensão e tratamento dos problemas postos, facilitando a articulação interinstitucional e o diálogo entre os mais diversos atores envolvidos nos casos, com o intuito de buscar soluções alternativas para esses conflitos. Muito embora o

primeiro caso analisado ainda esteja sem solução definitiva, há um grande esforço interinstitucional para resolver o conflito de forma mediada. No segundo caso, observou-se também uma importante articulação entre várias instituições no intuito de garantir o acesso à terra às famílias agricultoras e a devida indenização aos proprietários. Essa iniciativa, embora não tenha sido capaz de resolver o conflito por questões relacionadas à legislação vigente, mostrou um avanço significativo para a realização de futuras negociações. Tais iniciativas precisam, no entanto, ser aprimoradas e podem representar uma importante ferramenta de garantia de direitos humanos no estado do Ceará.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.**

Este trabalho de pesquisa teve como principal objetivo analisar dois casos de conflitos fundiários rurais no estado do Ceará que envolvem experiências de diálogo interinstitucional, visando a solução mediada de conflitos, através do olhar voltado especialmente para a atuação da assessoria de conflitos fundiários do Governo do Estado do Ceará.

Com o intuito de cumprir o objetivo traçado, foi realizado levantamento bibliográfico sobre os temas que envolvem a pesquisa, como a formação da estrutura fundiária do Brasil e mais especificamente do Ceará, as relações de trabalho estabelecidas no campo brasileiro desde o período colonial até os dias atuais, os regimes jurídicos envolvendo posse e propriedade de terras no Brasil, as lutas camponesas e os embates que se estabeleceram no Brasil em torno da questão agrária, especialmente no que diz respeito aos conflitos de interesses entre grandes proprietários de terras e os povos camponeses que não tiveram acesso legal à terra.

A pesquisa se baseou em documentos científicos como teses, dissertações, livros e artigos. Além disso, consultamos a legislação que versa sobre o tema proposto, assim como atas de reuniões, documentos processuais e uma série de outros documentos que nos ajudaram a entender a dinâmica dos acontecimentos relatados na pesquisa. Vale destacar que a autora deste trabalho atuou na função de assessora para conflitos fundiários no Estado do Ceará entre os anos de 2016 e 2021, razão pela qual teve a oportunidade de observar de perto os casos aqui narrados, o que certamente ajudou a ter uma maior compreensão da complexidade dos problemas que dizem respeito a questões estruturais de formação do Estado Brasileiro.

As experiências aqui narradas são decorrentes de um longo processo de observação de uma série de entraves à efetivação de políticas públicas de reforma agrária. De um lado, existe uma estrutura fundiária extremamente concentrada pois, como pudemos constatar durante a pesquisa, o território brasileiro começou a ser fatiado em latifúndios desde a chegada dos portugueses ao Brasil e essa situação de concentração de terras nunca foi efetivamente enfrentada.

Houve ao longo dos anos várias iniciativas no sentido de promover reforma agrária no Brasil, todas decorrentes da mobilização e da pressão social exercida por movimentos sociais e outras organizações camponesas. No entanto, desde a promulgação do Estatuto da Terra até a Constituição Federal de 1988, passando pelos Planos Nacionais de Reforma Agrária, pouco avançamos no sentido de desconcentrar a estrutura fundiária brasileira. O Brasil, que durante séculos foi uma colônia monocultora voltada para a produção de insumos para o abastecimento do mercado externo em enormes extensões de terra, não conseguiu romper com a lógica do latifúndio. Ademais, o cenário que se fortaleceu nas últimas décadas foi o de avanço e fortalecimento do agronegócio voltado para a produção de *commodities* agrícolas, o uso indiscriminado de agrotóxicos e o aumento do desmatamento e da devastação ambiental, o que torna ainda mais necessário o debate sobre o modelo de desenvolvimento rural e econômico que se pretende no país.

Destaque-se ainda que não houve no Brasil uma reforma agrária clássica, tipicamente aplicada por governos da burguesia industrial, nos moldes da que ocorreu nos Estados Unidos, na qual há a desapropriação de terras e a distribuição massiva de pequenos lotes para todos que quiserem trabalhar na terra. No Brasil, ocorreu a implementação de uma política de assentamentos rurais, na qual há a distribuição de terras a famílias camponesas sem, no entanto, afetar a estrutura da propriedade da terra. De acordo com Stédile (2020, p. 26) “são políticas parciais, que atendem aos camponeses, mas não são massivas, e por isso funcionam mais para resolver problemas sociais localizados ou atender populações mobilizadas que pressionam politicamente o governo”.

Devemos observar também que o principal instrumento jurídico utilizado para promover a desconcentração de terras é a desapropriação, pelo Estado, das grandes fazendas, para destiná-las aos camponeses sem-terra ou com pouca terra. No entanto, muito embora a legislação brasileira contenha mecanismos para a desapropriação de terras e tenha

estabelecido, não apenas na legislação ordinária, mas na própria Constituição Federal, que a propriedade deve cumprir a sua função social e que propriedades que não cumprem essa função social devem ser desapropriadas, ocorre na prática uma enorme dificuldade para efetivação desse instrumento legal. As demais modalidades de obtenção de terras pelo Estado no sentido de eliminar o latifúndio também são de difícil implementação, como a compra negociada com o fazendeiro e a possibilidade de confisco.

Para citarmos um exemplo das dificuldades encontradas, a Emenda Constitucional 438/2001, conhecida como a PEC do trabalho escravo, transformada na Emenda Constitucional 81/2014, que prevê a expropriação e o confisco de todas as fazendas nas quais houver trabalho análogo à escravidão, passou cerca de quinze anos em tramitação até finalmente ser aprovada. O texto que altera o artigo 243 da Constituição Federal, prevê que as áreas rurais ou urbanas que contenham cultivo de drogas ilícitas, além de exploração de mão de obra análoga à escravidão, devem ser destinadas à reforma agrária ou a programas de habitação popular, sem que haja indenização ao proprietário. Observe-se, no entanto, que a Emenda Constitucional 81/2014 ainda não foi regulamentada por Lei Complementar o que impossibilita a sua efetivação. A regulamentação encontra resistência dos setores ruralistas que pressionam pela modificação do conceito de trabalho escravo, a fim de dificultar a sua caracterização. Vale ressaltar ainda que já em 2021 o atual Presidente da República, Jair Bolsonaro, afirmou em entrevista divulgada no *site* [globo.com](http://globo.com), que a regulamentação da EC 81/2014 não ocorrerá em seu governo, uma vez que torna "vulnerável" a questão da propriedade privada no Brasil.

Conforme constatamos durante a pesquisa, ao mesmo tempo que as populações camponesas se mobilizaram para pressionar por reforma agrária, houve também ao longo da história uma forte mobilização de setores ruralistas no sentido de evitar que isso ocorra, criando uma série de entraves para a efetivação de políticas de reforma agrária. Vale ressaltar que esses setores estão fortemente mobilizados e articulados, hoje representados especialmente por uma bancada ruralista no Congresso Nacional.

Nesse cenário de disputas e de dificuldade de implementação de políticas públicas de reforma agrária, torna-se quase inevitável a judicialização dos conflitos fundiários, ficando a cargo do Poder Judiciário decisões que na maioria das vezes não são capazes de alcançar a realidade vivenciada pelos atores implicados nos conflitos, especialmente os trabalhadores

mais empobrecidos. O que podemos vislumbrar na prática são decisões proferidas sem que haja a devida compreensão da complexidade desses conflitos, que são permeados por problemas estruturais da formação do Estado Brasileiro. Em outras palavras, os problemas são judicializados, mas não são resolvidos, pelo menos não do ponto de vista da defesa dos direitos humanos das populações mais vulneráveis.

Diante desse contexto, novas formas de resolução de conflitos vêm sendo pensadas, que levem em consideração a necessidade de diálogo entre as partes envolvidas no conflito, o Sistema de Justiça, que invariavelmente será acionado, e o Poder Público. Nesse sentido, buscou-se na presente pesquisa analisar a atuação da assessoria de conflitos fundiários do estado do Ceará, que vem operando na perspectiva da mediação de conflitos fundiários, trazendo esse debate para dentro da política de direitos humanos do Estado. Para isso, buscou-se analisar dois casos emblemáticos envolvendo conflitos fundiários rurais no Ceará, para a partir daí refletirmos sobre entraves e possíveis avanços nesse tipo de atuação institucional.

A partir da pesquisa realizada foi possível constatar a importância de se construir uma cultura institucional voltada para a resolução pacífica de conflitos coletivos. As experiências analisadas nos mostram que o diálogo e a atuação interinstitucionais são capazes de trazer importantes contribuições para a real compreensão dos conflitos fundiários, destravando a atuação dos órgãos e a execução de políticas públicas de democratização do acesso à terra e moradia. Por fim, espera-se que o presente trabalho se preste a documentar essas experiências institucionais de mediação, com o intuito de contribuir para o aprimoramento da política de direitos humanos no estado do Ceará.

## 6. BIBLIOGRAFIA.

ALCÂNTARA FILHO, J. L. FONTES. R. M. O. **A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil.** Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada – Vol. 4 nº 7 Jul-Dez 2009.

ANDRADE, M. C. **A terra e o homem no Nordeste: contribuição ao estudo da questão agrária no Nordeste.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CARVALHO, V. L. de. **Formação do Direito Fundiário Brasileiro.** 1. ed. São Paulo: Iglu, 1999.

CARVALHO, L. H. **A concentração fundiária e as políticas agrárias governamentais recentes.** Revista IDeAS, v. 4, n. 2, p. 395-428, 2010. Disponível em <<https://revistaideas.ufrj.br/ojs/index.php/ideas/article/view/50/50>>.

COSTA, L. K., FRANCISCHETTO, G. P. P. **Neutralidade Científica e Ciência Jurídica: as disfunções do paradigma positivista e suas influências no direito.** CONFLUÊNCIAS | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito. Vol. 20, nº 3, 2018. pp. 57-72.

DIDIER Jr. Fredie. **A função social da propriedade e a tutela processual da posse.** Disponível em: <[http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica\\_Agraria/3diderjrfuncaosocial.pdf](http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/3diderjrfuncaosocial.pdf)>

ELIAS, D. **Desigualdade e pobreza no espaço agrário cearense.** Mercator - Revista de Geografia da UFC, ano 02, número 03, 2003.

FERNANDES, B. M. **Brasil: 500 anos da luta pela terra.** In: Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária (ABRA), v. 28, nº 1, 2 e 3, Jun/Ago 1999.

\_\_\_\_\_. **A formação do MST no Brasil.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_. **O MST e as reformas agrárias do Brasil.** Boletim DATALUTA – Artigo do mês: dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www2.fct.unesp.br/nera/>> Acesso em 20 jun. 2021.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil.** 34. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio.** 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HONORA, A. C. de C.. **Territórios tradicionais, unidades de conservação e conflitos socioambientais: estudo de caso do Mosaico da Juréia-Itatins - SP.** 2018. Dissertação (Mestrado em Mudança Social e Participação Política) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, University of São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/D.100.2018.tde-13122018-090321. Acesso em: 2021-06-11.

IANNI, O. **Origens agrárias do Estado Brasileiro**. São Paulo: Brasiliense, 1984.

LAUREANO, D. dos S. **O MST e a Constituição. Um sujeito histórico na luta pela reforma agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**. 4. ed. São Paulo: Alfa ômega, 1978.

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

MARIGHELA, Carlos et al. **A questão agrária no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Debates, 1980.

MARTINS, J. de S. **O cativo da terra**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

\_\_\_\_\_. **Os camponeses e a política no Brasil. As lutas sociais no campo e seu lugar no processo político**. Petrópolis: Vozes, 1981.

MEDEIROS, C. N. de. **Mapeamento da concentração da posse da terra na Região Nordeste e no Estado do Ceará – 1970/2006**. Fortaleza, 2016, Disponível em <[https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD\\_115.pdf](https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2014/02/TD_115.pdf)>

MELO, J. A. T. (org). **Reforma Agrária Quando? CPI mostra as causas da luta pela terra no Brasil**. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Plano nacional de reforma agrária: paz, produção e qualidade de vida no meio rural**. Brasília: MDA, 2003.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO. **Banco da Terra**. Disponível em <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/credito>. Brasília: 2021.

OLIVEIRA, A. M. de. **A política de contrarreforma agrária do Banco Mundial no Ceará**. GEOUSP - Espaço e Tempo, São Paulo, N° 19, pp. 151 - 175, 2006. Disponível em <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/73996/>

\_\_\_\_\_. **A recriação camponesa em assentamentos rurais**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2017.

\_\_\_\_\_. **A Participação do Banco Mundial no Mercado de Terras no Brasil e no Mundo.** Fortaleza: Imprensa Universitária, 2014.

OLIVEIRA, K. R. A. **Regimes jurídicos fundiários no Brasil e Função Socioambiental da Posse Agrária: a regularização fundiária de populações ribeirinhas da várzea amazônica.** Revista Uniara. Volume 18, nº 1, julho de 2015. Disponível em <https://revistarebram.com/index.php/revistauniara/article/view/340>

PAULA, R. de., GEDIEL, J. A. P. Rev. Direito Práx., Rio de Janeiro, Vol. 08, N. 04, 2017, p. 2819-2842.

PRADO Jr., Caio. **A questão Agrária.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

REIS, Rossana Rocha. **O direito à terra como um direito humano: a luta pela reforma agrária e o movimento de direitos humanos no Brasil.** Revista Lua Nova no.86. São Paulo, 2012. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452012000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452012000200004)>.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil.** São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

SANTOS. B. de S. **Para uma Revolução Democrática da Justiça.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, F. S. S. dos. et al. **Avaliação de perímetros públicos irrigados no Ceará.** Revista de Política Agrícola. 2014. Disponível em <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1003942/1/Avaliacaodeperimetros.pdf> Acesso em 20 jun. 2021.

SAUER, Sérgio, MARÉS, Carlos Frederico (coordenadores). **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. – (Diálogos sobre a Justiça).

STEDILE, João Pedro (org). **A questão agrária no Brasil: o debate na década de 2000.** São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

\_\_\_\_\_. **Experiências históricas de Reforma Agrária no Mundo.** Vol. 01. São Paulo: Expressão Popular, 2020.

STROZAKE, J. J. (org). **A questão agrária e a justiça.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

Dossiê          Perímetros          Irrigados.          Disponível          em          <  
<https://dossieperimetrosirrigados.wordpress.com/>>

**Bolsonaro diz que emenda sobre trabalho escravo não será regulamentada em seu governo.** Disponível em

<https://g1.globo.com/mg/triangulo-mineiro/noticia/2021/05/01/bolsonaro-diz-que-emenda-sobre-trabalho-escravo-nao-sera-regulamentada-em-seu-governo.ghtml>

Acesso em: 20 jun. 2021.

# ANEXOS

Nº 58, quinta-feira, 26 de março de 2015

Diário Oficial da União - Seção 1

ISSN 1677-7042

39



## Ministério da Integração Nacional

### GABINETE DO MINISTRO

#### PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 1, DE 24 DE MARÇO DE 2015

Institui Grupo de Trabalho Interministerial para elaborar e acompanhar a implantação de proposta que defina os critérios de acesso, o modelo de gestão para ocupação, regularização fundiária e apoio ao desenvolvimento da produção de agricultores familiares no Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodí, no Estado do Ceará, em área destinada ao cumprimento de Termo de Ajuste de Conduta - TAC.

O MINISTRO DE ESTADO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, e o MINISTRO DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, no uso das atribuições que lhes confere o art. 87, parágrafo único, incisos I e II, da Constituição Federal, resolvem:

Art. 1º Fica instituído Grupo de Trabalho Interministerial - GTI com a finalidade de elaborar e acompanhar a implementação de proposta que defina os critérios de acesso, o modelo de gestão para ocupação, regularização fundiária e apoio ao desenvolvimento da produção de agricultores familiares no Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodí, no Estado do Ceará.

Parágrafo único. A área destinada ao cumprimento do Termo de Ajuste de Conduta - TAC, celebrado entre o Ministério Público Federal e o DNOCs, em 06 de julho de 2010, inicialmente firmada em 1.000ha, passa a ser de 1.700ha, já incluindo a área de reserva legal.

Art. 2º O GTI será composto por um representante, titular e respectivo suplente, de cada um dos órgãos e entidades, a seguir indicados:

- I - Do Ministério da Integração Nacional - MI;
- a) Secretária Nacional de Irrigação - SENIR, que coordenará o GTI;
- b) Secretária Executiva - SECEX;
- II - Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCs
- III - do Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA;
- IV - do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA;
- V - Dois representantes do Movimento dos Sem Terra da Chapada do Apodí/CE;
- VI - Representantes das Comunidades Acampadas da Chapada do Apodí/CE;
- VII - Representante da Cáritas Diocesana de Limoeiro do Norte/CE;
- VIII - Representante da Faculdade de Filosofia Dom Aureliano Matos da Universidade Estadual do Ceará - FAFIDAM/UECE.

Parágrafo único - Os órgãos e entidades indicarão o nome de seus representantes à Secretária-Executiva do Ministério da Integração Nacional, no prazo de dez dias contados da data da publicação desta Portaria, e serão designados por ato do Ministério da Integração Nacional.

Art. 3º Por meio desta Portaria fica o INCR autorizada a:

- I - realizar o cadastramento de famílias agricultoras de acordo com a Portaria MDA nº 6, de 31 de janeiro de 2013, na área do Perímetro Irrigado Jaguaribe-Apodí; e
- II - promover a realização de estudos de viabilidade econômica que subsidiem as ações de promoção do desenvolvimento da agricultura familiar na área do Perímetro irrigado Jaguaribe-Apodí.

Art. 4º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

GILBERTO OCCHI  
Ministro de Estado da Integração Nacional

PATRUS ANANIAS  
Ministro de Estado do Desenvolvimento Agrário

## SECRETARIA NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL

### PORTARIA Nº 48, DE 25 DE MARÇO DE 2015

Reconhece situação de emergência em municípios do Estado de Roraima

O SECRETÁRIO NACIONAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL, no uso da competência que lhe foi delegada pela Portaria Ministerial nº 1.763-A, de 07 de novembro de 2008, publicada no Diário Oficial da União, Seção 2, de 23 de dezembro de 2008, e considerando o Decreto Estadual nº 18.417-E, de 12 de março de 2015, do Estado de Roraima.

Considerando o Parecer Técnico nº 002/2015, elaborado pela Coordenadoria Estadual de Defesa Civil de Roraima, e as demais informações constantes no processo nº 59050.000338/2015-11, resolve:

Art. 1º Reconhecer, em decorrência de estiagem, COBRANDE-14.10.0, a situação de emergência nos Municípios de Bonfim, Cuiabá, Caracaraí e Normandia.

Art. 2º Esta portaria entra em vigor na data de sua publicação.

ADRIANO PEREIRA JÚNIOR

## Ministério da Justiça

### DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL DIRETORIA EXECUTIVA

#### PORTARIAS DE 4 DE MARÇO DE 2015

O DIRETOR EXECUTIVO DO DEPARTAMENTO DE POLÍCIA FEDERAL, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 32 do Decreto nº 89.056, de 24/11/1983, alterado pelo artigo 1º do Decreto nº 1.592 de 10/08/1995, considerando o disposto na ata da 104ª Reunião Ordinária, realizada em 04/03/2015, da Comissão Consultiva para Assuntos de Segurança Privada, instituída pela Portaria MJ nº 1.545 de 08/12/1995, resolve:

Nº 33.286 - ARQUIVAR o Processo nº: 08502.002611/2012-95, em detrimento à MOURA & LIMA SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA - CNPJ nº 10.360.754/0001-06, sediada no estado de São Paulo, em razão de decisão exarada pela CCASP, quando do seu julgamento;

Nº 33.287 - ARQUIVAR o Processo nº: 08389.010743/2012-34, em detrimento à PRONTIDÃO SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA - CNPJ nº 13.360.131/0001-21, sediada no estado do Paraná, em razão de decisão exarada pela CCASP, quando do seu julgamento;

Nº 33.288 - ARQUIVAR o Processo nº: 08350.010500/2012-33, em detrimento à WORSKSEG SEGURANÇA E VIGILÂNCIA ARMA-DADA LTDA, CNPJ nº 04.763.452/0001-86, sediada no estado de Minas Gerais, em razão de decisão exarada pela CCASP, quando do seu julgamento;

Nº 33.289 - ARQUIVAR o Processo nº: 08711.002796/2011-91, em detrimento à NORDESTE SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES BAHIA LTDA, CNPJ nº 05.191.191/0001-30, sediada no estado da Bahia, em razão de decisão exarada pela CCASP, quando do seu julgamento;

Nº 33.290 - ARQUIVAR o Processo nº: 08512.001373/2012-81, em detrimento à TRANSBANK SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA, CNPJ nº 66.624.792/0001-83, sediada no estado de São Paulo, em razão de decisão exarada pela CCASP, quando do seu julgamento;

Nº 33.291 - ARQUIVAR o Processo nº: 08350.001556/2012-05, em detrimento à CURSO DE FORMAÇÃO DE VIGILANTES MINAS GERAIS LTDA, CNPJ nº 08.549.657/0001-14, sediada no estado de Minas Gerais, em razão de decisão exarada pela CCASP, quando do seu julgamento;

Nº 33.292 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 500 (quinhentas) UFR à empresa MARAJOX CENTRO DE FORMAÇÃO E RECICLAGEM PROFISSIONAL DE VIGILÂNCIA LTDA, CNPJ nº 01.645.546/0002-43, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 122, inciso X, c/c art. 138, §3º, ambos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08503.000150/2012-14.

Nº 33.293 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.500 (duas mil e quinhentas) UFR à empresa MARAJOX CENTRO DE FORMAÇÃO E RECICLAGEM PROFISSIONAL DE VIGILÂNCIA LTDA, CNPJ nº 01.645.546/0002-43, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, inciso XXI, c/c art. 138, §3º, ambos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08503.000151/2012-51.

Nº 33.294 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 583 (quinhentas e oitenta e três) UFR à empresa PROFORMARE - CENTRO DE FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA PRIVADA - CNPJ nº 10.963.298/0001-99, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 123, inciso I, c/c art. 137, inciso I, todos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08512.003659/2012-00.

Nº 33.295 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 1.251 (mil duzentas e cinquenta e um) UFR à empresa DIQUINTA BAR E DANCETERIA, CNPJ 00.305.024/0001-59, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, inciso II, c/c art. 137, I, da Portaria 387/06-DG/DPF, conforme consta no Processo nº 08512.003288/2012-58.

Nº 33.296 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 1.251 (mil duzentas e cinquenta e um) UFR à empresa DIQUINTA BAR E DANCETERIA, CNPJ 00.305.024/0001-59, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, inciso III, c/c art. 137, I, da Portaria 387/06-DG/DPF, conforme consta no Processo nº 08512.003285/2012-14.

Nº 33.297 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.500 (duas mil e quinhentas) UFR à empresa CAPITAL SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA - CNPJ nº 67.552.034/0001-60, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, inciso VIII, c/c artigo 138, §§ 1º e 3º, todos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08512.000076/2012-19.

Nº 33.298 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.500 (duas mil e quinhentas) UFR à empresa CAPITAL SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA LTDA - CNPJ nº 67.552.034/0001-60, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, inciso VIII, c/c artigo 138, §§ 1º e 3º, todos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08512.000078/2012-16.

Nº 33.299 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 5.000 (cinco mil e quinhentas) UFR à empresa COVIMAT - COOPERATIVA DOS VIGILANTES DO ESTADO DE MATO GROSSO LTDA - CNPJ nº 33.660.317/0001-03, sediada no estado de Mato Grosso, por praticar a conduta tipificada no artigo 125, inciso I, c/c art. 138, §§ 1º e 3º, ambos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08350.000885/2012-79.

Nº 33.300 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 1.167 (mil cento e quinhentas e sete) UFR à empresa COVIMAT - COOPERATIVA DOS VIGILANTES DO ESTADO DE MATO GROSSO, por praticar a conduta tipificada no artigo 125, inciso I, c/c art. 138, §§ 1º e 3º, ambos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08320.000957/2012-97.

Nº 33.301 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 3.750 (três mil e setecentos e cinquenta) UFR à empresa EXCEL SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA - CNPJ nº 00.515.043/0001-00, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 125, inciso XXI, da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08512.000079/2012-52.

Nº 33.302 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.500 (duas mil e quinhentas) UFR à empresa MOURA & LIMA SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, CNPJ nº 10.360.754/0001-06, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, incisos III e XI c/c art. 137, inciso I, ambos da Portaria nº 387/2006-DG/DPF, e em conformidade com o art. 1º c/c art. 23º, da Lei nº 7.102/83, alterada pela Lei nº 9.017/95, conforme consta no Processo nº 08502.000599/2012-84.

Nº 33.303 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.501 (duas mil e quinhentas e uma) UFR à empresa MOURA & LIMA SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, CNPJ nº 10.360.754/0001-06, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 125, XX, c/c art. 137, inciso I, ambos da Portaria nº 387/2006-DG/DPF, e em conformidade com o art. 1º c/c art. 23º, da Lei nº 7.102/83, alterada pela Lei nº 9.017/95, conforme consta no Processo nº 08105.000072/2015-85.

Nº 33.304 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.502 (duas mil e quinhentas e duas) UFR à empresa MOURA & LIMA SEGURANÇA PATRIMONIAL LTDA, CNPJ nº 10.360.754/0001-06, sediada no estado de São Paulo, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, incisos III e XI c/c artigo 137, inciso I, todos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, alterada pela Lei nº 9.017/95, conforme consta no Processo nº 08502.000888/2012-83.

Nº 33.305 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 1.251 (mil duzentas e cinquenta e um) UFR à empresa PRONTIDÃO SEGURANÇA E VIGILÂNCIA LTDA - CNPJ nº 13.360.131/0001-21, sediada no estado do Paraná, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, inciso II, c/c artigo 137, inciso I, todos da Portaria nº 387/06 - DG/DPF, em conformidade com o art. 23º, da Lei nº 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08389.010740/2012-09.

Nº 33.306 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 5.000 (cinco mil) UFR à empresa PROTEX SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA, CNPJ 00.215.978/0001-70, sediada no estado de Minas Gerais, por praticar a conduta tipificada no artigo 125, inciso XXIV e artigo 138, § 3º, ambos da Portaria nº 387/06-DG/DPF, de 28.08.2006 e Artigo 23 da Lei 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08350.000371/2012-04.

Nº 33.307 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 2.500 (duas mil e quinhentas) UFR à empresa PROTEX SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA, CNPJ 00.215.978/0001-70, sediada no estado de Minas Gerais, por praticar a conduta tipificada no artigo 124, VI, c/c art. 138, §§ 1º e 3º, da Portaria nº 387/06-DG/DPF, em conformidade com o art. 23, II, da Lei 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08702.000048/2012-85.

Nº 33.308 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 5.000 (cinco mil) UFR à empresa PROTEX SEGURANÇA E TRANSPORTE DE VALORES LTDA, CNPJ 00.215.978/0001-70, sediada no estado de Minas Gerais, por praticar a conduta tipificada no inciso XXI do art. 125 c/c art. 138, § 3º, da Portaria 387/06-DG/DPF, consoante o disposto no art. 23, II da Lei 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08350.000371/2012-38.

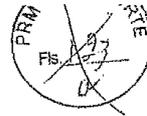
Nº 33.309 - Aplicar a pena de MULTA equivalente a 5.000 (cinco mil) UFR à empresa SENA - SEGURANÇA INTELIGENTE LTDA, CNPJ nº 00.621.158/0005-02, sediada no estado de Alagoas, por praticar a conduta tipificada no artigo 125, inciso VI e artigo 138, § 3º, ambos da Portaria nº 387/2006-DG/DPF e Artigo 23 da Lei 7.102/83, conforme consta no Processo nº 08230.004907/2012-98.

Este documento pode ser verificado no endereço eletrônico <http://www.in.gov.br/autenticidade.html>, pelo código 00012015032600039

Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2 de 24/08/2001, que institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.

## ANEXO 1 - Publicação - Portaria Interministerial - Zé Maria do Tomé

TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA



O **MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL**, pelo Procurador da República **LUIZ CARLOS OLIVEIRA JUNIOR** e o **Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS** pelos (as) senhores (as) **ELIAS FERNANDES NETO**, Diretor Geral do DNOCS, **ROBERTO CARLOS FERNANDES DE OLIVEIRA**, Procurador-Geral/DNOCS, **LORNA MONTENEGRO ARRUDA**, Procuradora Federal, **MARCIO JOSÉ LEITE AMARAL**, Procurador Federal, ao final subscritos, com fundamento no artigo 5º, §6º, da Lei nº 7.347/85, e,

- Considerando as lides consubstanciadas nos **Processos nºs 0005095-16.1999.4.05.8101, 0000751-11.2007.4.05.8101, 0000152-09.2006.4.05.8101**, referentes a ações civis públicas movidas pelo Ministério Público Federal em face do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS, em trâmite na 15ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Limoeiro do Norte/CE;

- Considerando a deliberação tomada na audiência realizada no dia 16/12/2009, na 15ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Limoeiro do Norte/CE, atinente ao **processo nº 0005095-16.1999.4.05.8101**, no sentido de se formalizar acordo visando resolver a lide objeto desta ação e das que lhe são conexas (**processos nºs 0000751-11.2007.4.05.8101 e 0000152-09.2006.4.05.8101**);

- Considerando a necessidade de se regulamentar a ocupação e promover a regularização fundiária do Projeto de Irrigação Jaguaribe Apodi, bem Público Federal pertencente ao Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS;

Considerando que o Ministério Público é instituição permanente, essencial a função jurisdicional do Estado, lhe incumbindo a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, a teor do que prescreve o artigo 127 da Constituição da República, e que é seu dever zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia, bem como promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme estabelece o artigo 129, incisos II e III da mesma Constituição;  
**RESOLVEM**

Celebrar o presente **Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta**, que tem por objetivo regulamentar a ocupação e promover a regularização fundiária do Projeto de Irrigação Jaguaribe Apodi, bem como resolver a lide objeto das ações civis públicas já referidas, tudo mediante os seguintes termos:

**TÍTULO I - DAS OBRIGAÇÕES DO DNOCS**

**Art. 1º.** O DNOCS, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da homologação do presente Termo de Ajustamento de Conduta, analisará o Termo de Referência constante no processo administrativo nº 59400.007057/2009-16, e demais providências a fim de destinar uma área de 1.000 ha (mil hectares) subdividida em lotes de 8 ha (oito hectares) que será destinada a pequenos irrigantes, através de



Num. 4058101.323162 - Pág. 2

1/4

processo licitatório (Concorrência Pública Nacional, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Federal), cuja licitação dependerá de disponibilidade orçamentária.

**Art. 2º.** O DNOCS, através da **Diretoria de Desenvolvimento Tecnológico e Produção**, providenciará, no prazo de 180 (cento e oitenta dias) dias a contar da homologação do presente Termo:

- a) A criação de uma Comissão de Desapropriação para instruir e conduzir as desapropriações em uma área de aproximadamente 3.350,00 ha (três mil trezentos e cinquenta hectares), necessárias à continuação da implantação do Projeto Jaguaribe Apodi, dentro da poligonal delimitada pelo vigente Decreto Expropriatório de 19 de dezembro de 2006;
- b) O levantamento cadastral de uma área com aproximadamente 3.350,00 ha (três mil trezentos e cinquenta hectares) ainda não desapropriada, contida na poligonal delimitada pelo vigente Decreto Expropriatório, de 19 de dezembro de 2006;
- c) O encaminhamento ao Ministério da Integração Nacional, caso haja necessidade, da proposta de correção do Decreto Expropriatório a fim de englobar as áreas ainda não contidas na poligonal do vigente Decreto Expropriatório de dezembro de 2006, que forem necessárias à implementação do Projeto Jaguaribe Apodi;
- d) O cadastramento e encaminhamento de todos os ocupantes ou terceiros que não detenham título formal de posse outorgado pela Autarquia, especificando a situação jurídica de cada um para efeito de enquadramento na Resolução nº 02/DG/DNOCS, de 27/01/2010, remetendo à Procuradoria Federal/DNOCS, para as providências judiciais cabíveis, os processos administrativos individualizados referentes às situações que não possam ser objeto de regularização nos termos da Resolução referida e legislação pertinente;
- e) A unificação da área do projeto Jaguaribe Apodi que se encontra dentro da poligonal delimitada pelo vigente Decreto Expropriatório de 19 de Dezembro de 2006;
- f) O georreferenciamento da área do Projeto Jaguaribe Apodi (Poligonal e lotes individuais) conforme Lei nº 10.267/2001, com elaboração de: Layout Geral do Projeto com Planta, Planilha de Cálculo da Área e Memorial Descritivo; Planta, Planilha de Cálculo da Área e Memorial Descritivo dos Lotes Individuais. O material deverá ser fornecido no modo eletrônico e impresso devidamente assinado pelo responsável técnico, observada a disponibilidade orçamentária;
- g) O registro do loteamento nos Cartórios de Imóveis dos municípios da área de abrangência do Projeto Jaguaribe Apodi;
- h) A regularização do Projeto Jaguaribe Apodi junto aos Órgãos que tratam da política ambiental no Estado do Ceará, observada a disponibilidade orçamentária.



**Art. 3º.** O DNOCS, através da **Procuradoria Federal/DNOCS**, providenciará, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a partir do recebimento dos processos administrativos devidamente instruídos;

a) A adoção das medidas judiciais para a retomada das áreas pertencentes à Autarquia irregularmente ocupadas e que não possam ser objeto de regularização administrativa nos termos da Resolução nº 02/DG/DNOCS, de 27/01/2010, e legislação pertinente, conforme estabelecido na letra d do art. 2º do presente Termo;

b) A análise dos processos referentes às áreas pertencentes ao DNOCS adquiridas por terceiros através de ações de usucapião, objetivando a revisão das respectivas decisões judiciais.

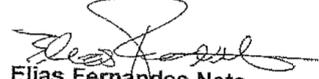
**Art. 4º** - O Ministério Público Federal deverá ser informado pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas – DNOCS de todas as etapas constantes neste Termo de Ajuste.

## TÍTULO II – DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

E por estarem as partes ajustadas e compromissadas, firmam o presente acordo em 3 (três) vias de igual teor e forma, o qual deverá ser homologado judicialmente e, por conseguinte, terá eficácia de título judicial, nos termos do artigo 475-N, III, do Código de Processo Civil.

Fortaleza-CE, 06 de JULHO de 2010.

  
Luiz Carlos Oliveira Júnior  
Procurador da República

  
Elias Fernandes Neto  
Diretor Geral/DNOCS

  
Roberto Carlos Fernandes de Oliveira  
Procurador-Geral/DNOCS

  
Lorna Montenegro Arruda  
Procuradora Federal  
Coordenadora CCD

  
Marcio José Leite Amaral  
Procurador Federal



6410-78.2016

Is. 62  
24  
55  
UP

GOVERNO DO  
ESTADO DO CEARÁ  
Secretaria do Desenvolvimento Agrário  
Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE

DITEO

Fortaleza, 31 de maio de 2017.

OFÍCIO/DITEO/Nº 70/2017.

ESTADO DO CEARÁ  
PROCURADORIA GERAL DO ESTADO  
SECRETARIA DE AGRICULTURA DO CEARÁ  
INSTITUTO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO DO CEARÁ

Recebido em 31 de maio de 2017  
nº 57.795/17, de 10.41.17  
Santana do Acaraú, 10 de junho de 2017

DL

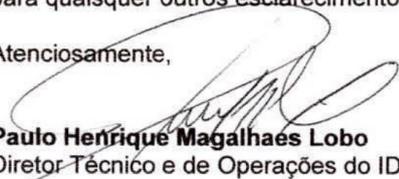
Vossa Excelência,

O Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará – IDACE, através de seu Diretor Técnico e de Operações, *infra-assinado*, vem mui, respeitosamente à presença de V.Exa., referente o imóvel rural denominado **Canafistula**, no município de **Santana do Acaraú**, informar que o citado imóvel é objeto de Ação de Desapropriação por Utilidade Pública, através do processo administrativo nº 2097770/2017. Tendo já sido encaminhado pela Procuradoria Geral do Estado – PGE o Decreto de Desapropriação para assinatura do Governador e posterior publicação no Diário Oficial do Estado – DOE.

Esclarecemos, ainda, que a tramitação processual do imóvel encontra-se em fase de liberação de pagamento ao proprietário através do Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - **MAPP nº 118** no valor de **R\$ 653.850,28** (Seiscentos e cinquenta e três mil, oitocentos e cinquenta reais, e vinte e oito centavos).

Sem mais para o momento, mui respeitosamente subscrevemo-nos e ao inteiro dispor para quaisquer outros esclarecimentos.

Atenciosamente,

  
**Paulo Henrique Magalhaes Lobo**  
Diretor Técnico e de Operações do IDACE

V. Exa.

**Fernando de Souza Vicente**  
Juiz de Direito da Comarca de Santana do Acaraú/Ce.  
Fórum da Justiça da Comarca de Santana do Acaraú/Ce  
Rua Dr. Manuel Joaquim, s/n, Bairro João Alfredo de Araújo – Santana do Acaraú/CE -  
CEP: 62150-000

Missão:  
Executar a Política Agrária do Estado do Ceará, com ênfase na Agricultura Familiar, contribuindo para o desenvolvimento sustentável  
Av. Bezerra de Menezes, 1820 - CEP: 60.325-002 - Fortaleza - Ceará  
Fone: (85) 3101.2473 - Fax: (85) 3101.24.71 - E-mail: idace@idace.ce.gov.br

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por JOAO CARLOS PIRES DE CARVALHO, liberado nos autos em 07/09/2020 às 12:58. Para conferir o original, acesse o site <https://esaj.tjce.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 0000285-26.2018.8.06.0161 e código 733064F.



ESTADO DO CEARÁ  
PODER JUDICIÁRIO

VARA ÚNICA DA COMARCA DE SANTANA DO ACARAÚ

Rua Dr. Manoel Joaquim, s/n.º - Bairro João Alfredo de Araújo - Fone/Fax: (88) 3644-1148 - e-mail: sacarau@tjce.jus.br

fil. 61  
57  
58

Processo nº 6410-78.2016.8.06.0161

Ação de Reintegração de Posse

Autora: LARA ELISA COSTA TOMÁS

Promovidos: JOSÉ ALOÍSIO DO NASCIMENTO E OUTROS

TERMO DE AUDIÊNCIA CÍVEL

No 1º (primeiro) dia do mês de junho de 2017 (dois mil e dezesseis), às 10:45 horas, na sala de audiências do Fórum local, nesta Cidade e Comarca de Santana do Acaraú/CE, presente o Conciliador, João Hermeto Neto (Mat. 983), feito o pregão de estilo verificou-se a presença da parte autora, acompanhada de seu advogado, Dr. Francisco Victor Vasconcelos; do promovido José Aloísio do Nascimento; do Ouvidor Substituto da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Agrário, Dr. Francisco Antônio Siqueira Campos.

Aberta a audiência, o Ouvidor Substituto da SDA requereu a juntada de Ofício comunicando que a tramitação processual da desapropriação amigável do imóvel encontra-se em fase de liberação de pagamento ao proprietário, através do Sistema de Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários - MAPP nº. 118, no valor de R\$ 653.850,28.

O conciliador deliberou pela conclusão dos autos ao MM Juiz de Direito que responde por este Juízo.

Nada mais havendo a declarar, foi encerrada a presente audiência, dando-se este termo por findo e que, lido e achado conforme, vai devidamente assinado. Eu, Conciliador(A) -Mat. 983), digitei e o subscrevi.

Conciliador

Promovente

Advogado da autora

Promovido

Ouvidor Substituto

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por JOAO CARLOS PIRES DE CARVALHO, liberado nos autos em 07/09/2020 às 12:56. Para conferir o original, acesse o site <https://esaj.tjce.jus.br/pastadigital/pg/abrirConferenciaDocumento.do>, informe o processo 0006410-78.2016.8.06.0161 e código 733064D.

ANEXO 4 – Termo de audiência – processo nº 0006410-78.2016.8.06.0161 – Fazenda Canafístula