XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

EUDES VITOR BEZERRA

MARGARETH ANNE LEISTER

MARIA APARECIDA ALKIMIN

Copyright © 2017 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

F723

Formas consensuais de solução de conflitos [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Eudes Vitor Bezerra; Margareth Anne Leister; Maria Aparecida Alkimin - Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-455-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Ciências sociais. 3. Justiça Social.

XXVI EncontroNacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF

FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Apresentação

A edição do XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF é motivo de alegria e orgulho, consolidando-se como veículo de divulgação das pesquisasem Direito da comunidade acadêmica.

É, pois, com satisfação que oferecemos ao mundo jurídico o resultado das atividades científicas desenvolvidas nesta edição.

O presente volume se inicia com o artigo intitulado "A (POSSÍVEL) PRÁTICA RESTAURATIVA NOS CRIMES FUNCIONAIS PRATICADOS POR PREFEITOS: OBSTÁCULOS E REFLEXÕES", apresentado por Yago Daltro Ferraro Almeida, mestrando da UFBA, onde aborda a possibilidade de aplicação da Justiça Restaurativa em crimes funcionais praticados por Prefeitos, portanto, crimes de natureza transindividuais, apresentando ponderações acerca da aplicabilidade da Justiça Restaurativa diante da vitimização transindividual e da ausência de disciplina legislativa específica para regulação do instituto.

O artigo "A APLICAÇÃO DA JUSTIÇA RESTAURATIVA COMO SOLUÇÃO PACÍFICA DE CONFLITOS PENAIS DE MENOR POTENCIAL OFENSIVO", de autoria de Juliana Buck Gianini e Vivian Valverde Corominas, da UniSantos, aborda a utilização da Justiça Restaurativa como solução para a crise do atual sistema de gestão da justiça penal, tratando-se de um novo modelo de justiça penal pautado no diálogo e responsabilização, cuja forma de solução de conflito penal é capaz de restaurar o dano e reintegrar o infrator.

Na sequência, o artigo "A DESJUDICIALIZAÇÃO E O PAPEL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS", de autoria de Cibelle Manfron Batista Rosas e Daniele Michalowski Cosechen, aborda a importância da atuação das serventias extrajudiciais na resolução de questões judiciais sem a presença de conflito de interesses como mecanismo para gerar a desjudicialização de todas as demandas, além de visar a solução célere e eficiente e ao mesmo tempo desafogando o Poder Judiciário.

O artigo "A IMPORTÂNCIA DO ADVOGADO COLABORATIVO NA MEDIAÇÃO JUDICIAL: RELATOS E CONTRIBUIÇÕES DA COMISSÃO ESPECIAL DE MEDIAÇÃO, ARBITRAGEM E PRÁTICAS RESTAURATIVAS DA OAB SUBSEÇÃO

SANTA MARIA-RS", cujas autoras são Taise Rabelo Dutra Trentin e Aline Casagrande, das Faculdade Paulatina de Santa Maria/RS, traz à lume a experiência da Ordem dos Advogados do Brasil da Subseção de Santa Maria-RS que atribui destaque ao papel do advogado diante do Novo Código de Processo Civil no que tange à sua vinculação e atuação junto à Comissão Especial de Mediação, Arbitragem e Práticas Restaurativas proporcionando à clientela uma resolução do conflito de forma célere e eficiente.

O artigo "A PRÁTICA DA MEDIAÇÃO E DA CONCILIAÇÃO NO TRATAMENTO DA CONFLITUALIDADE SOCIAL PELO PODER JUDICIÁRIO: DISCUSSÃO A PARTIR DA REALIDADE DO ESTADO DO CEARÁ" de autoria de Igor Benevides Amaro Fernandes e Flávio José Moreira Gonçalves, da Unichristus (CE), através da realidade do Estado do Ceará busca analisar a desjudicialização por meios adequados de solução de conflitos e de acesso à justiça, cuja análise está pautada na teoria do agir comunicativo de Habermas e no pensamento filosófico de John Ralws.

No trabalho ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONSENSUAL E OS ACORDOS ENDOPROCEDIMENTAIS DO NOVO CÓDIGO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS, de autoria de Edimur Ferreira De Faria e Luana Mathias Souto discorrem acerca da importância da construção de uma Administração Pública consensual, capaz de atender aos princípios da eficiência, boa administração e da democracia, mediante discussão sobre o modelo de Administração Pública do Decreto-Lei n. 4/2015, “novo Código do Procedimento Administrativo”, de Portugal.

Em "AS ETAPAS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA MEDIAÇÃO NO BRASIL", Carla Faria de Souza e Fernanda Bragança apresentam análise da institucionalização da mediação no Brasil através da construção do seu marco legal e da promoção de políticas públicas e iniciativas que visam fomentar a transformação da cultura social pela paz.

Viviane Duarte Couto de Cristo e Luísa Munhoz Bürgel Ramidoff apresentam "CONSENSULIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA ANÁLISE DO ACORDO DE LENIÊNCIA PREVISTO NA LEI ANTICORRUPÇÃO", com destaque aos acordos de leniência como uma ferramenta consensual entre a Administração Pública e o infrator na obtenção de provas em troca de benefícios, discorrendo acerca das críticas por parte da doutrina, o que pode indicar óbice à sua consolidação no mundo jurídico.

"CULTURA DA PAZ: A ANÁLISE DO DISCURSO POR OCASIÃO DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS MEIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NO BRASIL" é o resultado da pesquisa de Aline Lemos Reis Bianchini, da

USP-RP, apresentado revisão bibliográfica, sobretudo dos trabalhos que se dedicam a teorizar sobre a questão da "mentalidade", propondo uma reflexão que se dirige ao tom de propaganda que estes trabalhos adotam, frente ao instituto dos meios alternativos de conflito.

Mercedes Ferreira de Araújo e Afonso Soares De Oliveira Sobrinho, da UNAMA, apresentam análise das inovações trazidas pelo novo Código de Processo Civil em relação ao Direito de Família e Sucessões, em especial a mediação de conflitos em "DIREITO DE FAMÍLIA E SUCESSÕES NO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL/2015: A PRIMAZIA DA MEDIAÇÃO PARA UMA CULTURA DO DIÁLOGO", abrangendo aspectos jurídicos e sociológicos relacionados à moderna teoria do direito processual.

"JUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS SOCIAIS: REFLEXÕES SOBRE A NECESSIDADE DE SOLUÇÕES DIALÓGICAS NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO BRASILEIRO", de Max Emiliano da Silva Sena e Carlos Victor Muzzi Filho, analisa a judicialização dos conflitos sociais, propondo reflexões sobre como se obter soluções consensuais, sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário.

Através do artigo "JUSTIÇA RESTAURATIVA: MODELO INOVADOR DA JUSTIÇA PENAL JUVENIL QUE GARANTE AO ADOLESCENTE INFRATOR A POSSIBILIDADE DA TRANSMUDAÇÃO DO CARÁTER PUNITIVO-RETRIBUTIVO DA PENA PARA O RESTAURADOR-EDUCATIVO" elaborado e apresentado por Maria Aparecida Alkimin e Regina Vera Villas Boas, da UNISAL, a Justiça Restaurativa é abordada como uma nova realidade do sistema penal juvenil e um novo modelo para restauração do dano gerado pelo ato infracional e ressocialização do adolescente infrator com a redução da reincidência em razão do caráter autônomo, democrático e educativo-restaurador da prática restaurativa no âmbito da justiça juvenil, com intervenção mínima da justiça sancionadora.

Resultado de pesquisa em andamento sobre a formação e o campo de trabalho do mediador judicial, Joaquim Leonel De Rezende Alvim e Thais Borzino Cordeiro Nunes expõem "MEDIADORES JUDICAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: CAPACITAÇÃO, REGULAMENTAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DE PRÁTICAS A PARTIR DE DISPUTAS NO CAMPO DAS PROFISSÕES JURÍDICAS" apresenta três vertentes: (a) análise de leis e resoluções sobre mediação; (b) pesquisa empírica, de cunho qualitativo, consistente nas observações feitas nas atividades desenvolvidas em um Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC) e de (c) entrevistas com os mediadores que atuam nos CEJUSCs.

Em "MODELO DESCENTRALIZADO DE MEDIAÇÃO PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS DE REFORMA FUNDIÁRIA URBANA", Rachel Lopes Queiroz Chacur e Celso Maran De Oliveira tratam da dogmática da exclusividade da Jurisdição para resolução de conflitos de tutelas ambientais, revisitando as bases teóricas e jurisprudenciais, culminando na necessidade de vias alternativas de resolução de conflitos fundiários urbanos, decorrentes da demanda social. É necessária a ruptura do modelo jurisdicional, trazendo um novo paradigma de descentralização e desjudicialização das resoluções de conflitos fundiários urbanos, priorizando a participação democrática dos cidadãos nas tomadas de decisões afeitas ao plano fático do espaço urbano, adequando o caso aos fundamentos das normas constitucionais e infraconstitucionais protetivas dos Direitos Fundamentais do Homem.

Maria Tereza Soares Lopes apresenta a arbitragem, em "O USO DA ARBITRAGEM NOS CONFLITOS PRIVADOS DE DIREITO MINERÁRIO ESTABELECIDOS ENTRE O MINERADOR, O PROPRIETÁRIO E O SUPERFICIÁRIO", como método adequado e eficaz para a resolução de conflitos privados de direito minerário estabelecidos entre o minerador, o proprietário e o superficiário, analisando as relações de direitos reais e as principais características da arbitragem strictu sensu, elucidando as vantagens de utilização deste método heterocompositivo face ao Poder Judiciário e apresentandoestudo de casos que exemplificam a controvérsia e os contrapõe.

"POR UMA FUNDAMENTAÇÃO DOS MEIOS CONSENSUAIS DE TRATAMENTO DE CONFLITOS: A TEORIA DO AGIR COMUNICATIVO COMO LASTRO FILOSÓFICO DA MEDIAÇÃO E CONCILIAÇÃO", de autoria de Geovana Faza da Silveira Fernandes, apresenta reflexão sobre a fundamentação dos meios alternativos de resolução de litígios, fomentados pela Política Judiciária de Tratamento Adequado dos Conflitos, inaugurada pela Resolução 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça e positivadas no Código de Processo Civil e na Lei de Mediação. A partir da transição paradigmática e a insuficiência da dogmática jurídica para o tratamento de todos os tipos de conflitos, trata da importância da teoria habermasiana do agir comunicativo como norteador para os meios consensuais e como legitimadora da mediação e conciliação como métodos democráticos, que conduzem ao reforço da cidadania.

Por fim, Juliana Coelho Tavares da Silva e Caio Victor Nunes Marques apresentam "RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS AGRÁRIOS BRASILEIROS: UMA PROPOSTA PARTICIPATIVA E INTEGRADA", destacando o caráter eminentemente social do Direito Agrário e torna-se essencial a resolução adequada do conflito (RAD) devido às crescentes transformações estruturais do setor agrícola e a reivindicação premente de

soluções rápidas, justas e definitivas nas questões agrárias, de forma a diminuir as desigualdades e tensões sociais e assegurar o bem-estar de proprietários e trabalhadores rurais. Assim, objetiva-se desenvolver uma análise dos desafios e perspectivas da RAD para os conflitos agrários brasileiros.

Os temas aqui tratados são de fundamental importância hoje para todos os que operam no campo das Ciências Sociais Aplicadas.

Boa leitura!

Prof. Dr. Eudes Vitor Bezerra (Uninove)

Profª. Drª. Margareth Anne Leister (UNIFIEO)

Profª. Drª. Maria Aparecida Alkimin (UNISAL)

RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS AGRÁRIOS BRASILEIROS: UMA PROPOSTA PARTICIPATIVA E INTEGRADA

ADEQUATE DISPUTE RESOLUTION OF BRAZILIAN AGRARIAN CONFLICTS: A PARTICIPATIVE AND INTEGRATED PROPOSAL.

Juliana Coelho Tavares da Silva [1]
Caio Victor Nunes Marques [2]

Resumo

Nota-se o caráter eminentemente social do Direito Agrário e torna-se essencial a resolução adequada do conflito (RAD) devido às crescentes transformações estruturais do setor agrícola e a reivindicação premente de soluções rápidas, justas e definitivas nas questões agrárias, de forma a diminuir as desigualdades e tensões sociais e assegurar o bem-estar de proprietários e trabalhadores rurais. Assim, objetiva-se desenvolver uma análise dos desafios e perspectivas da RAD para os conflitos agrários brasileiros. A pesquisa seguirá o tipo metodológico teórico-normativo com utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, na medida em que analisará leis e relatórios do CNJ.

Palavras-chave: Conflitos socioagrários, Resolução adequada de conflito, Mediação, Arbitragem, Acesso à justiça

Abstract/Resumen/Résumé

We note the eminently social character of Agrarian Law, and it is essential to adequately resolve the dispute (ADR) due to the growing structural changes in the agricultural sector and the pressing demand for quick, just and definitive solutions in agrarian matters, in order to reduce inequalities and social tensions and to ensure the well-being of landowners and rural workers. Thus, the objective is to develop an analysis of the challenges and perspectives of the ADR for the Brazilian agrarian conflicts. The research will follow the theoretical-normative method with the use of bibliographical and documental research techniques.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Socioagrarian conflicts, Adequate dispute resolution, Mediation, Arbitration, Acess to justice

---

[1] Professora Universitária no curso de Direito da ASPER. Mestranda em Direito Econômico (PPGCJ/ UFPB). Especialista em Direito Material e Processual do Trabalho (ESMAT13). Graduada em Direito (UFPB).

[2] Advogado. Mestrando em Direito e Desenvolvimento Sociopolítico Sustentável pelo PPGD/UNIPÊ. Graduado em Direito (UFPB).

1 INTRODUÇÃO

A problemática do conflito agrário abrange não apenas a luta pela terra em si, mas também despejos e reintegrações de posse, garantidas por reforço policial; presença de milícias privadas; prisões arbitrárias e ilegais; cárcere privado; coerção; ameaças de mortes; pressões psicológicas; perseguições e violências policiais; destruição de lavouras, colheitas, moradias e benfeitorias; eliminação de animais, entre outros. No Brasil, um recorte mais geral dos atuais conflitos agrários leva a um incontestável quadro de violência, incrementado pela insuficiência no provimento de meios possíveis de resolução desses conflitos.

O que se verifica é a expressiva carência de uma política nacional para tratar o tema dos conflitos fundiários rurais, fazendo com que, em nível estadual e municipal, estabeleçam-se políticas e entendimentos desconexos, ou até mesmo contraditórios, além de decisões judiciais controversas. Some-se a isso a morosidade e falta de estrutura da Justiça para atender às demandas agrárias. Levando em consideração o contexto exposto, resta evidente a necessidade de implementação de novos procedimentos e instrumentos para a resolução do conflito agrário, como a mediação de conflitos e a arbitragem.

A ideia da Resolução adequada de conflitos (RAD) se baseia na concepção de que existem diversos tipos de litígios, admitindo-se que uma resolução realmente eficaz é aquela que não apenas põe fim a disputa, mas o faz de forma tal que previna disputas futuras, promovendo a paz social. Nota-se, então, que os litígios agrários são distintos daqueles da cidade, e ainda, no caráter eminentemente social do Direito Agrário, torna-se essencial o enfoque em RADs devido às crescentes transformações estruturais do setor agrícola e a reivindicação premente de soluções rápidas, justas e definitivas nas questões agrárias, de forma a diminuir as desigualdades e tensões sociais e assegurar o bem-estar de proprietários e trabalhadores rurais.

Pouco se discute, a nível acadêmico, sobre a resolução adequada de conflitos agrários na América Latina e em específico no Brasil. Portanto, o presente trabalho visa desenvolver uma análise dos desafios e perspectivas da RAD para os conflitos agrários brasileiros. Para tanto a pesquisa seguirá o tipo metodológico teórico-normativo com utilização das técnicas de pesquisa bibliográfica em doutrina nacional e internacional e documental, na medida em que analisará leis e relatórios do CNJ.

2 DELINEAMENTO DO CENÁRIO DO CONFLITO RURAL BRASILEIRO

Para uma análise do perfil dos conflitos agrários no país, faz-se necessária a observação de dados fornecidos por entidades que acompanhem os mais diversos níveis deste complexo contexto. É nessa perspectiva que se evidencia a importância de organismos como a conhecida CPT – Comissão Pastoral da Terra, unidade ligada a Igrejas Cristãs, como a Católica e a Evangélica de Confissão Luterana, criada em 1975, com o objetivo de amparar os indivíduos ligados a terra (no conceito campesino ou florestal) que sofressem pela disputa de propriedade.

Atualmente a CPT elabora relatórios anuais de considerável importância para o entendimento das questões fundiárias brasileiras, aborda desde a condição dos assentamentos até a demora dos processos no Incra, mas especialmente, trata com superior cuidado, e usa como núcleo, a questão da violência e dos conflitos no campo.

Observando alguns balanços feitos pela pastoral, percebe-se que o ano de 2015 foi icônico e bastante representativo da típica "fotografia" do conflito rural nacional, donde se destaca a morosidade dos processos de regularização fundiária como um catalisador do cometimento de crimes nas disputas por terra, ou seja, os entraves burocráticos, as esticadas fases processuais, e a consequente demora do Incra em solucionar as contendas rurais gera um acirramento na relação entre as partes e uma intensificação da violência pela ausência de perspectiva solucionadora dos desgastes.

A ótica do agronegócio é outra que precisa ser considerada para a compreensão da questão fundiária do Brasil, pois o suporte estatal dado a este nicho tem como consequência seu domínio nas questões rurícolas e o estreitamento na disputa de terras no sentido mais ligado ao caráter espacial, o que ajuda a evidenciar os atores típicos presentes nos conflitos ora tratados, de um lado "fazendeiros, grandes latifundiários, grandes empresas, mineradoras, hidrelétricas, portos, dentre outras grandes obras de infraestrutura"[1], e do outro pequenos agricultores, posseiros, sem terras e assentados da reforma da agrária.

Como exemplo dos polos comuns nesses embates, no ano de 2015, destacam-se as denúncias feitas contra o Complexo Industrial e Portuário de Suape, em Pernambuco, por parte dos posseiros habitantes da área, contendo relatos de abusos, despejos forçados e ameaças diversas. Os denunciantes alegaram existir milícias armadas contratadas pelos responsáveis por

[1]COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Balanço da questão agrária no Brasil em 2015*. Disponível em: http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3044-balanco-da-questao-agraria-no-brasil-em-2015. 05.01.2016

Suape para agirem no local, havendo, inclusive, depoimentos sobre trabalhadores ameaçados de morte neste contexto.

No mesmo sentido, o caso da Fazenda Salgadinho, no Município de Mogeiro na Paraíba, em que 33 famílias de posseiros que moravam no local há mais de 50 anos, foram ameaçadas de expulsão pelos proprietários por oito anos, até que capangas da fazenda atiraram abundantemente nos arredores das residências familiares, resultando em seis moradores feridos, evidenciando o que a CPT chama de "espiral crescente de assassinatos de sem terras por jagunços, a mando dos latifundiários, com denúncias de envolvimento de policiais e milícias armadas"[2].

No que toca aos números, de acordo com a Pastoral, o Nordeste foi a região onde se observaram mais conflitos nesta seara, tomando a fatia de 35% em relação ao todo nacional, em segundo lugar veio a região Norte, representando 27% das contendas, e logo após o Centro-Oeste (17%), o Sudeste (15%) e o Sul (5,5%)[3].

Nos registros parciais da Comissão para o ano que passou constata-se que foi um dos mais violentos para a comunidade rurícola do país, contabilizando 49 mortes por assassinato, sendo o mais drástico no que concerne a homicídios no campo desde 2003, quando foram contabilizados 73 mortos dos mais diversos segmentos, dentre os quais a maioria era de posseiros, trabalhadores rurais, assentados e índios. No que diz respeito a conflitos com vítimas fatais, o Norte foi a região mais afetada, contando com 21 dos 49 homicídios, apenas no estado de Rondônia, e mais 19 no estado do Pará.

Destarte, um recorte mais geral dos atuais conflitos agrários no Brasil leva a um incontestável quadro de violência, incrementado pela insuficiência no provimento de meios possíveis de resolução desses conflitos. O Incra, responsável pela judicialização desses embates, o que por si já induz a uma atmosfera contenciosa, se mostra um órgão engessado e superlotado, incapaz de lidar com as demandas, acabando por gerar uma maximização dos problemas em razão do prolongamento processual.

3 A RESOLUÇÃO CLÁSSICA DOS CONFLITOS AGRÁRIOS BRASILEIROS

Os procedimentos adotados com vistas a produzir soluções adequadas às causas dos conflitos fundiários rurais possuem consequências econômicas, sociais, étnicas e culturais, tendo em vista o interesse de toda a sociedade nas questões atinentes à terra.

---

[2]*Idem.*
[3]*Idem*.

Tradicionalmente, as políticas fundiárias do Estado brasileiro não atenderam às demandas pelo acesso à terra, apesar dos importantes avanços na criação de novos projetos de assentamentos de reforma agrária, criação de unidades de conservação, demarcação de terras indígenas e titulação de territórios quilombolas, somente possível diante da atuação significativa dos movimentos sociais camponeses, dos povos indígenas e das comunidades tradicionais.

O Brasil tem avançado pouco na criação e implementação de mecanismos e políticas que enfrentem o grave problema dos conflitos fundiários rurais. O tratamento dado a esses conflitos tende historicamente à judicialização; apenas recentemente procurou-se incentivar uma cultura institucional voltada à mediação ou outras soluções alternativas à jurisdição estatal.

Em se tratando de conflito agrário, diante de todas as vicissitudes fáticas e jurídicas, e da gravidade da situação e bens envolvidos que via de regra se apresentam com graves conflitos sociais, diversos são os envolvidos no processo além das partes litigantes, como o MST, o Ministério Público, por meio Promotoria Agrária, a Superintendência do INCRA, a Defensoria Pública, associações civis e os entes federativos envolvidos no conflito.

Nesse ponto, destaque-se que a intervenção do Ministério Público se faz necessária em todos os atos do processo. A atuação do Ministério Público nos conflitos fundiários rurais se dá de três formas: a) na defesa do interesse difuso à reforma agrária; b) na fiscalização do cumprimento dos Planos de Desenvolvimento dos Assentamentos (PDAs) e dos Planos de Desenvolvimento Sustentável dos Assentamentos (PDSs); c) intervenção como custos legis nos processos que versam sobre litígios coletivos pela posse da terra rural, sob pena de nulidade dos atos, com base nos artigos e 178 e 279 do Código de Processo Civil, *verbis*:

> Art. 178. O Ministério Público será intimado para, no prazo de 30 (trinta) dias, intervir como fiscal da ordem jurídica nas hipóteses previstas em lei ou na Constituição Federal e nos processos que envolvam:
> (...)
> III - litígios coletivos pela posse de terra rural ou urbana.
>
> Art. 279. É nulo o processo quando o membro do Ministério Público não for intimado a acompanhar o feito em que deva intervir.
> § 1º Se o processo tiver tramitado sem conhecimento do membro do Ministério Público, o juiz invalidará os atos praticados a partir do momento em que ele deveria ter sido intimado.
> § 2º A nulidade só pode ser decretada após a intimação do Ministério Público, que se manifestará sobre a existência ou a inexistência de prejuízo.

Sobre a atuação do Ministério Público nos processos que versam sobre conflitos fundiários, Garrido de Paula[4] conclui que:

> O Ministério Público, nas ações que envolvam litígios coletivos pela posse da terra rural, tem a qualidade de interveniente em razão da natureza da lide, reveladora do interesse público primário da República Federativa do Brasil de incrementar, em conformidade com a Constituição e com as leis, a reforma agrária.

Diante da quantidade de processos envolvendo a temática, a criação da Justiça Agrária Brasileira, ideia antiga, mas que ainda tem pouca força e aplicabilidade em âmbito nacional. Em 1922, o então governador de São Paulo, Washington Luís, sugeriu à Câmara dos Deputados o primeiro projeto sobre o assunto. Foi aprovada uma lei em 10 de outubro de 1922 e regulamentada pela lei nº 3448, de 1922.

Atualmente, a Constituição Federal de 1988, inclusive, prevê expressamente em seu artigo 126 que "para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias". Ocorre que a criação de Varas Agrárias especializadas depende de projeto de lei a ser encaminhado à Assembleia Legislativa.

É o caso, por exemplo, dos Estados de Minas Gerais e Piauí, que instalaram, respectivamente, a Vara de Conflitos Fundiários de Belo Horizonte (MG) e a Vara Agrária na Comarca de Bom Jesus (PI). Na Justiça federal, instalaram varas agrárias as seções judiciárias do Amazonas, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Mato Grosso, Pará e Rondônia, todas do Tribunal Regional Federal da 1ª Região (TRF1), e a seção judiciária do Rio Grande do Sul, que integra o Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4).

Na Paraíba, a título de ilustração, existe previsão expressa na sua Lei de organização e divisão judiciárias, em seu artigo 174, onde há o delineamento da competência da Vara de Conflitos Agrários:

> Art. 174. Compete a Vara de Conflitos Agrários processar e julgar:
> I – As ações cíveis e criminais oriundas de conflitos agrários e fundiários em todo o Estado, bem como os procedimentos judiciais concernentes a essas questões;
> II – As matérias contenciosas e administrativas referentes a assuntos ambientais, independentemente da presença de interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos, que tenham como fim o resguardo e o controle do meio ambiente ou apuração de agressões ao mesmo.
> §1º. Compete ao juiz da Vara de Conflitos Agrários fazer-se presente no local do litígio, sempre que essa medida seja necessária à eficiente prestação jurisdicional.
> §2º. Cabe ao juiz da Vara de Conflitos Agrários cumprir carta precatória relativa à matéria de sua competência.

---

[4] GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. A intervenção do Ministério Público nas ações possessórias envolvendo conflitos coletivos pela posse da terra rural. *In*: *Anais do II Congresso do Ministério Público do Estado de São Paulo*. São Paulo: 1997, p. 410.

Muito embora haja previsão expressa de sua criação, atualmente, a vara que outrora foi instalada, encontra-se desativada, com suas competências sendo exercidas pela Vara de Feitos especiais.

Não é ocioso destacar que a criação dessas varas, por vezes, desloca o foco político da luta pela terra para o judiciário, buscando neutralizar o conflito. Nos casos dos conflitos fundiários, decorrentes das ocupações coletivas realizadas por trabalhadores sem-terra, a atuação pontual das varas agrárias na resolução da ação possessória não se apresenta como solução para o problema, pois apenas combate o efeito e não a causa, ou seja, dissolve a tensão social sem realizar a Reforma Agrária.

Importante elucidar que é de competência da Justiça Federal processar e julgar os processos desapropriatórios para fins de reforma agrária promovidos pelo INCRA, e aqueles que tratem de ocupação de terras ou áreas públicas. Cabe à Justiça Estadual, por outro lado, apreciar as ações de reintegração de posse, as indenizações e várias outras decorrentes de litígios no campo.

Destaque-se que há em trâmite propostas de Emenda Constitucional (PEC 122/2003, entre outras) que objetivam a criação obrigatória de varas agrárias, bem como transferir para a competência da Justiça Federal o julgamento dos conflitos coletivos agrários.

Quando há ocupações e invasões em propriedades, os mecanismos processuais mais comuns para o exercício de defesa da posse por parte dos proprietários são: a ação de reintegração de posse, a ação de manutenção na posse, e a ação de interdito proibitório, encontradas nos artigos 926 a 932 do Código de Processo Civil.

A preocupação com os conflitos agrários levou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2008, a elaborar o Relatório sobre a Situação dos Conflitos Fundiários Rurais no Brasil[5], com o objetivo de subsidiar os trabalhos do Fórum Nacional Fundiário, ocorrido em 2009.

Esse relatório fez um levantamento quantitativo dos conflitos fundiários rurais no país e demonstrou, em primeiro lugar, que a ocorrência destes é mais presente nos estados das regiões Norte e Centro-Oeste, devido a possuírem zonas rurais bem mais extensas que os demais estados, além de serem regiões tradicionalmente menos industrializadas.

No Sul do Brasil, mais precisamente no Rio Grande do Sul e no Paraná, os conflitos possuem caráter peculiar em função da presença, nesses estados, da pequena agricultura

[5] Conselho Nacional de Justiça, CNJ. *Relatório sobre a situação dos conflitos fundiários rurais no Brasil em 2008*. 2008. Disponível em: < http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_conflitos_fundiarios_2008.pdf.> Acesso em 06. Abr.2016.

familiar. Ao procurarem ser inseridos no sistema produtivo fundiário, o campesinato passa a reivindicar terras, gerando situações de conflito com os grandes proprietários. Já no Nordeste, a escassez de terras produtivas e a miséria de parcela da população rural os conduz à invasão de terras e acarreta, como consequência, os embates com seus proprietários.

O relatório trouxe ainda números que comparam a relação entre o número de localidades em conflito e a população do Estado. O Amapá se apresentou em destaque com quase 8 conflitos por cem mil habitantes. Em seguida Tocantins, também com alto índice, igual a 4,2 e Pará com 2,9. Todos os demais estados possuem menos de 2 conflitos por cem mil habitantes.

O que se verifica é a expressiva carência de uma política nacional para tratar o tema dos conflitos fundiários rurais, fazendo com que, em nível estadual e municipal, estabeleçam-se políticas e entendimentos desconexos, ou até mesmo contraditórios, em relação aos processos de remoção e reassentamento de indivíduos e comunidades, além de decisões judiciais controversas, considerando que as ações de natureza agrária tramitando na Justiça brasileira são julgadas por juízes civilistas, distantes da realidade rural.

Hoje, o real problema enfrentado nas ações envolvendo terras e em praticamente todas as outras tramitando pelos órgãos judiciários do país é a morosidade e falta de estrutura da Justiça para atender às demandas agrárias. Percebe-se que o Brasil apresenta um cenário comumente observado de judicialização do conflito fundiário. Levando em consideração o contexto exposto, resta evidente a necessidade de implementação de novos procedimentos e instrumentos para a resolução do conflito agrário, como a mediação de conflitos e a arbitragem.

4 A RESOLUÇÃO ADEQUADA DE CONFLITOS (RAD)

O campo da Resolução Adequada de Disputas (RAD), também chamado de Resolução Apropriada de Disputas ou até Resolução Amigável de Disputas, inclui diversos métodos capazes de solucionar conflitos, entre eles a mediação, a conciliação, a negociação e a arbitragem.[6]

[6] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF/CNJ), 2015. Disponível em < http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf >, Acesso em 03/mar/2016, p. 17

4.1 Visão geral da RAD e sistema multiportas

A ideia de RAD se baseia na concepção de que existem diversos tipos de conflito[7], e que, em última análise, nenhum conflito é igual a outro. Portanto, não se pode esperar que todos sejam solucionados por meio da mesma fórmula, sobretudo se se admite que uma resolução realmente eficaz é aquela que não apenas põe fim a disputa, mas o faz de forma tal que previna disputas futuras, promovendo a paz social.

Nesse contexto cada um dos métodos de resolução de disputas, por possuir um conjunto de características peculiares, representa uma opção para tratar de um conflito e resolvê-lo de acordo com os objetivos pretendidos e o propósito para o qual aquele processo de resolução foi concebido. Para melhor elucidar esta ideia, exemplifica André Gomma[8]:

> [...] havendo uma disputa na qual as partes sabem que continuarão a ter contato uma com a outra (e.g. disputa entre vizinhos), em regra, recomenda-se algum processo que assegure elevados índices de manutenção de relacionamentos, tal como a mediação. Por outro lado, se uma das partes tiver interesse em abrir um precedente ou assegurar grande publicidade a uma decisão (e.g. disputa relativa a direitos individuais homogêneos referentes a consumidores), recomenda-se um processo que promova elevada recorribilidade, necessária para a criação de precedente em tribunal superior, e que público ou ao menos pouco sigiloso (e.g. processo judicial).

Interessante observar que, originalmente, a sigla RAD significava Resolução *Alternativa* de Disputas, pois concebia-se tais métodos como alternativas à tutela jurisdicional dos interesses. No entanto essa concepção foi aprimorada, com a compreensão de que todos estes métodos e processos distintos compõe o sistema público de resolução de conflitos, de modo que as palavras "adequada" ou "apropriada" melhor denotam essa ideia de que trata-se de uma escolha consciente daquele método que melhor se *adequa* ao contexto do conflito, considerando-se questões como custo financeiro, celeridade, sigilo, manutenção de relacionamentos, flexibilidade procedimental, exequibilidade da solução, custos emocionais na composição da disputa, adimplemento espontâneo do resultado e recorribilidade.[9]

Trata-se do chamado Sistema Múltiplas Portas[10], que consiste "de uma visão do Poder Judiciário como um centro de resolução de disputas, proporcionando a escolha de diferentes

---

[7] Conflito aqui entendido como "o comportamento social onde duas partes tentam possuir o que ambas não podem" SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos.* Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1999. p. 24.

[8]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2015. Disponível em < http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf >, Acesso em 03/mar/2016, p. 17-18

[9]*Op. Cit*, p. 17-18.

[10] O Sistema de Múltiplas Portas foi idealizado nos Estados Unidos, no fim da década de 1970, por Frank Sander, tendo sido então denominado de *Multidoor Courthouse System.* Para Sander, o descontentamento popular com a

processos para cada caso, baseando-se na premissa de que existem vantagens e desvantagens em cada procedimento que devem ser consideradas em função das características específicas de cada conflito."[11] No Brasil, muito embora esse sistema já viesse sendo aplicado, o Código de Processo Civil de 2015, trouxe dispositivos que visam estimular ainda mais a utilização dos vários métodos de resolução adequada de disputas.

4.2. Mediação e Arbitragem

Como dito anteriormente, a RAD incluí vários métodos e procedimentos, de modo que, para os fins deste trabalho, não cabe descrever e detalhar cada um deles. Desta forma, optou-se por destacar a mediação e a arbitragem em tópico específico por serem os métodos e procedimentos que mais comumente se aplicam ou podem ser aplicados aos conflitos agrários, como alternativa ou mesmo paralelamente ao processo judicial.

A mediação é regulada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei da Mediação (Lei nº 13.140/2015) e pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015). A lei da Mediação, no parágrafo único de ser art. 1º, traz o conceito legal de mediação como "[...] a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia".

Trata-se de método auto compositivo de resolução de disputas, de modo que são as próprias partes em conflito que devem decidir sobre a sua solução, ou seja, não há imposição de uma decisão, mas as próprias partes devem elaborar propostas, e um eventual acordo só terá validade se houver a concordância de todos.

O processo de mediação é intermediado por um terceiro, chamado mediador, neutro ao conflito, cujo papel é "ajudar na comunicação através de neutralização de emoções, formação de opções e negociação de acordos. Como agente fora do contesto conflituoso, funciona como um catalizador de disputas, ao conduzir as partes às suas soluções, sem

---

administração da Justiça naquele país estava intimamente ligado a ideia de pensar que a única maneira de se resolver conflitos seria por meio do Poder Judiciário, concebido como um sistema fechado, composto de juízes, partes, promotores e advogados. Apresenta, assim, uma proposta "de se introduzir no âmbito do Poder Judiciário americano mecanismos múltiplos de resolução de conflitos por meio de métodos alternativos. Estes poderiam ser aproveitados durante o curso do processo ou mesmo antes do ajuizamento de uma ação judicial". (SALES, Lilia Maia de Morais; SOUSA, Mariana Almeida de. O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro. *Direitos fundamentais & justiça* - ano 5, nº 16, jul/set. 2011, p.206-207.

[11]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2015. Disponível em < http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf >, Acesso em 03/mar/2016, p. 18.

propriamente interferir na substância destas”[12]. Em síntese, cabe ao mediador facilitar a comunicação entre as partes auxiliando-as a melhor entender os diferentes aspectos do conflito em que estão envolvidas, sem, no entanto, opinar quanto a possíveis soluções, que devem ser sugeridas pelas partes.

É justamente nesta atuação do interventor neutro que reside a grande diferença entre a mediação e a conciliação, comumente confundidas. Nesta última, o conciliador assiste as partes a chegarem a um acordo, podendo, neste papel, sugerir soluções com base no que ouviu das partes e, via de regra, se atém aos aspectos diretamente ligados ao conflito, sem profundar-se na relação entre as partes, que em geral é superficial e passageira.

A mediação é voluntária pois não há a obrigatoriedade de participar[13], bem como é permitido a qualquer das partes continuar, suspender, abandonar e retomar as negociações quando desejarem, sem a aplicação de sanção. Não há a obrigatoriedade de que as partes cheguem a um acordo.

É também informal, por não obedece a nenhum rito predeterminado, sendo o seu andamento definido pela condução do mediador que fará uso das técnicas apropriadas a cada circunstância.

Assim, em síntese, a mediação pode ser definida como

> “[...] um método de resolução de disputas no qual se desenvolve um processo composto por vários atos procedimentais pelos quais o(s) terceiro(s) imparcial(is) facilita(m) a negociação entre as pessoas em conflito, habilitando-as a melhor compreender suas posições e a encontrar soluções que se compatibilizam aos seus interesses e necessidades.[14]

Por suas características a mediação é mais indicada para casos envolvendo relações continuadas, em que o vínculo entre as partes é anterior ao objeto do conflito e persistirá mesmo depois de resolvido este, como é o caso dos conflitos familiares, entre vizinhos e outros envolvendo relações duradouras.

A arbitragem, por sua vez, é regulada pela Lei de Arbitragem (Lei nº 9.307/1993) e pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei nº 13.105/2015). Pode ser definida como

---

[12] SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos.* Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1999. p. 90.

[13] No ordenamento jurídico brasileiro, essa voluntariedade é de certa forma mitigada, posto que, muito embora não seja obrigatória a participação no processo de mediação propriamente dito, o CPC/2015, em seu art. 334, §8º, obriga o comparecimento das partes à mediação agendada, nem que seja para manifestar seu desejo de não participar, cominando sanções pela ausência imotivada.

[14]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2015. Disponível em < http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf >, Acesso em 03/mar/2016, p. 20.

> [...] um processo eminentemente privado – isto porque existem arbitragens internacionais públicas –, nas qual as partes ou interessados buscam o auxílio de um terceiro, neutro ao conflito, ou de um painel de pessoas sem interesse na causa, para, após um devido procedimento, prolatar uma decisão (sentença arbitral) visando encerrar a disputa.[15]

É um processo heterocompositivo de resolução de disputas na medida em que a um terceiro imparcial, o árbitro, caberá a decisão sobre a solução do conflito. Neste processo, o árbitro pode ouvir testemunhas e analisar documentos, bem como deve estudar os argumentos dos advogados das partes para, ao fim, elaborar uma decisão que será vinculante para os envolvidos.

Da sentença arbitral não cabe recurso[16], e "[...] produz, entre as partes e seus sucessores, os mesmos efeitos da sentença proferida pelos órgãos do Poder Judiciário e, sendo condenatória, constitui título executivo[17].

A arbitragem assemelha-se, em procedimento, com o processo judicial. Apresenta, porém, algumas características que a tornam, em alguns casos, mais vantajosa que este. Em primeiro lugar, trata-se de procedimento, via de regra, sigiloso e mais célere que o processo judicial. Além disto, as partes gozam de liberdade para escolher o árbitro, podendo assim, optar por uma ou mais pessoas dotadas de conhecimentos específicos necessários para a correta solução da controvérsia. Podem, também, escolher previamente as regras procedimentais a serem adotadas, havendo inclusive a possibilidade de julgamento por equidade.[18]

Usualmente, por suas características e também pelo custo, a arbitragem é utilizada em controvérsias de maior valor relativas a grandes empresas, sobretudo aquelas que envolvem conflitos de abrangência internacional, em que vários ordenamentos jurídicos estão envolvidos, ou conflitos que teriam grande potencial de causar escândalos midiáticos caso fossem submetidos ao Poder Judiciário.

Tanto a mediação quanto a arbitragem, em virtude das peculiaridades apresentadas, podem ser úteis e eficazes para dirimir os conflitos agrários, ou, ao menos, resolver partes do conflito de modo a facilitar a solução judicial, garantindo que as sentenças e decisões sejam eficazes, como se verá adiante.

---

[15] BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2015. Disponível em < http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf >, Acesso em 03/mar/2016, p. 23

[16] Se uma parte quiser insurgir-se contra a sentença arbitral, poderá fazê-lo apenas alegando a sua nulidade, por meio de sentença anulatória, nas hipóteses previstas em lei (Lei de arbitragem, art. 32 e 33).

[17] Texto do art. 31 da Lei de Arbitragem (Lei 9.307/1993).

[18]BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Op. cit*, p. 24.

5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA RAD PARA CONFLITOS AGRÁRIOS: EXPERIÊNCIAS NA AMÉRICA LATINA

Diferentes países da América Latina criaram as suas próprias formas de resolução de conflitos, todas com peculiaridades próprias que se amoldam a seus problemas nacionais típicos. Destes muitos conflitos típicos enfrentados ao redor da América Latina, o conflito agrário é um dos que acontecem em todos estes países, independente de traços culturais específicos.

Por conflito agrário entendemos que não seja apenas a luta pela terra, mas também sejam: despejos e reintegrações de posse por mandado judicial, garantidas por reforço policial; presença de milícias privadas; prisões arbitrárias e ilegais; cárcere privado; coerção; ameaças de mortes; pressões psicológicas; perseguições e violências policiais; destruição de lavouras, colheitas, moradias e benfeitorias; eliminação de animais; desmatamentos e incêndios criminosos; furtos e roubos de bens e produtos; bloqueio de caminhos, estradas e vias de acesso, com proibição de trânsito; proibição de acesso a açudes e aguadas; proibição de comercialização da produção; e proibição do trabalho.[19]

Nota-se, então, que estes litígios são distintos daqueles da cidade, e ainda, no caráter eminentemente social do Direito Agrário, torna-se essencial o enfoque em RADs devido às crescentes transformações estruturais do setor agrícola e a reivindicação premente de soluções rápidas, justas e definitivas nas questões agrárias, de forma a diminuir as desigualdades e tensões sociais e assegurar o bem-estar de proprietários e trabalhadores rurais.

Dentro do contexto latino-americano vemos que muitos países sofrem, em seus campos, as mazelas de nossa colonização exploratória, da crescente desigualdade social e do descaso com as comunidades indígenas. Embora essas similaridades em seus conflitos, cada nação vem abordando de forma diversa os conflitos agrários, em especial ao que tangem as RADs. Infelizmente, pouco se discute, a nível acadêmico, sobre a resolução adequada de conflitos agrários na América Latina. Portanto, focaremos em alguns países que, por terem inovado, se tornaram parâmetro no que tange a resolução de conflitos agrários[20].

---

[19]GRAF, Amauri Milton. *A resolução de conflitos agrários sob a ótica da função social e dos movimentos sociais organizados*. 2005. 97f. Dissertação (especialização em direito privado contemporâneo). Universidade do Contestado, Mafra, 2005. Disponível em: < http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32720-40292-1-PB.pdf> Acesso em: 14. Mai. 2017.

[20] UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime (UNODC). *Training manual on alternative dispute resolution and restorative justice.* 2007. Disponível em: < https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_adr.pdf>. Acesso em 14. Mai. 2017

5.1 O caso do Peru

O Peru procura conciliar o RAD governamental com os apresentados pelo setor privado, recebendo especial apoio de diversas ONG's especializas e que trabalham com disputas nacionais ou internacionais.

O Código Civil Peruano é extremamente favorável às RADs, inclusive encorajando a conciliação extrajudicial antes de decisões de segunda instancia e fazendo com que as decisões arbitrais possam ser executadas em juízo.

No Peru encontramos três interessantes institutos de RAD: as Comunidades Campesinas; as Comunidades Nativas; e as Rondas Campesinas. Estes institutos são fruto da grande diversidade étnica do país, composto de 72 grupos culturalmente distintos e que tem formas diversas de resolução. As comunidades, Campesinas e Nativas, apoiam-se nos costumes e mediação para a resolução de seus conflitos. Elas possuem um forte pluralismo jurídico devido a sua complexa teia cultural, portanto possuem autônima para a solução de conflitos agrícolas.

As rondas campesinas possuem função diversa. Elas surgem da inobservância do governo peruano, em especial na década de 70[21]. Nesta época, muitas áreas rurais não haviam proteção jurídica nem policial, o que levou a criação de rondas, formadas por campesinos, que faziam a proteção e encorajavam as resoluções de conflitos agrários, suprindo a ausência do Estado.

5.2 O caso da Guatemala

A Guatemala esteve em guerra civil durante trinta e seis anos, o que fez com que todas as suas instituições enfraquecessem e caíssem no descrédito. Fora isso, o país possui vinte grupos lingüísticos e a maioria de sua população tem ascendência indígena.

Como resposta a todos esses problemas, segundo López e Monzón[22], procurou-se desenvolver um sistema de solução moderna de conflitos, que fosse mais célere e que pudesse resolver questões de todos os ramos do direito, inclusive o agrário, de forma a se evitar o litígio em tribunais. Formaram-se centros de mediação, anexos aos tribunais, e uma forma de justiça

---

[21] CERDÁN, J. Fernando Bazán. *Comunidades y rondas campesinas:*aproximación a su naturaleza jurídica. http://www.monografias.com/trabajos27/rondas-campesinas/rondas-campesinas.shtml#comunid ;

[22] LÓPEZ, Rosa; MONZÓN, Iván. *Para mediar conflictos de tierras:* reflexiones y lecciones aprendidas en Guatemala. Guatelamala: INTRAPAZ/URL, 2008.

móvel, que abrangia as zonas rurais. Neles as pessoas poderiam ser atendidas em sua língua local e que, ao passo que conectados ao sistema formal de justiça, pudessem utilizar de seus costumes e normas próprias na resolução de seus conflitos.

Destarte, vemos que, de forma inovadora, a Guatemala incorpora em seu sistema jurídico as normas e costumes dos povos indígenas. Esta atitude vem repercutindo em resoluções de conflitos agrários mais conectadas com os aspectos sociológicos da comunidade e, assim, mais eficazes.

6 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DA RAD PARA CONFLITOS AGRÁRIOS: EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Conforme já explicitado anteriormente, o novo paradigma da resolução de conflitos, seja judicialmente, seja extrajudicialmente, se baseia na concepção da resolução adequada de conflitos, levando em conta as variadas peculiaridades envolvidas nos litígios. Assim, rechaça-se veementemente a ideia de que haja uma fórmula geral para pacificação das questões. Tomando por base esse norte e o que foi visto em âmbito regional, é que podemos falar nas experiências brasileiras de resolução dos conflitos fundiários.

Uma forma alternativa e relevante de prestação da jurisdição agrária é a instituição de juizados agrários. Há uma limitação de alçada e eles estão alicerçados na ideia das *small claims* americanas, orientadas pelos princípios da oralidade, simplicidade, economia processual, gratuidade e celeridade. É o que acontece em Santa Catarina, onde cabe ao juizado especial agrário decidir sobre questões de disputa e conflitos pela terra.

Ocorre que na ampla maioria dos estados inexistem varas ou juizados especializados nos conflitos fundiários, o que pode causar graves problemas aos jurisdicionados. Pois as demandas do campo não podem ser resolvidas por uma Justiça em que ainda predomine qualquer tendência tradicional, de natureza civilista e, por consequência, patrimonialista, subjugada por padrões e definições totalmente ultrapassadas pela realidade agrária. Nesse mesmo sentido, alerta Marcílio Toscano Franca Filho[23]:

> A inexistência de um lugar privilegiado para a jurisdição agrária dentro do ordenamento jurídico nacional provoca o inconveniente de, ocasionalmente, a matéria ser levada à apreciação de um magistrado não especializado, sem a basilar formação agrarista e sem a familiaridade e sensibilidade necessárias para com as coisas do campo. Todas essas razões explicam por que, desde há muito, a instituição da

[23] FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Os caminhos da Justiça Agrária no Brasil. Um caso de engenharia político-constitucional. *Revista de informação legislativa*. Brasília, n.163, v.41, p.323, jul/set 2004. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/998. Acesso em 06.04.2016

jurisdição agrária é reivindicação que ecoa entre as mais renomadas vozes do Direito nacional.

Com efeito, além de atender a determinação constitucional, a especialização traz agilidade, segurança e efetividade aos julgamentos relativos ao tema, que envolvem demandas de interesse coletivo. Permitem, por consequência, que o Judiciário mantenha interlocução com os demais segmentos do Poder Público envolvidos na questão agrária. Todavia, **"**o problema agrário é complexo, ao se inter-relacionar com fatores sociológicos, econômicos e políticos, e não será resolvido com a simples instituição de uma jurisdição agrária especializada"[24].

De fato, os conflitos agrários envolvem sujeitos coletivos de direito, que muitas vezes se tratam de grupos vulneráveis, com diversidade social, econômica, étnica e cultural, além de um lado, proteção e garantia de direitos fundamentais, e de outro, implementação e consolidação de políticas públicas, que desafiam as instituições do Estado Brasileiro em sua função[25].

Dessa forma, surge a necessidade de novos procedimentos e manejo de novos instrumentos, notadamente de mediação de conflitos, a partir de duas constatações: *i)* ampla judicialização de conflitos fundiários e *ii)* problemas de cultura jurídica e capacidade judicial que ocasionam o bloqueio institucional do sistema de Justiça quanto a demandas de caráter estrutural, como os conflitos rurais[26]. O incentivo à incorporação de procedimentos dialógicos e manejo de instrumentos extra ou não estritamente judiciais possui capacidade, pelo menos em potencial, da produção de um efeito de desbloqueio institucional do Judiciário[27].

A incorporação dialógica se realiza e é composta na medida dos seguintes elementos e procedimentos*: i)* capacitação e formação especializada dos possíveis "mediadores", para compreensão das múltiplas dimensões, subjetivas, objetivas e estruturais do conflito; *ii)*incorporação de procedimentos e ferramentas com baixo grau de formalismo, sem ignorar os princípios da administração públicas e as regras dos processos judiciais, como inspeções judiciais, audiências públicas e de mediação; *iii)* tratamento panorâmico e planejamento estratégico da judicialização, através de um tratamento coordenado e integrado do Judiciário em suas diferentes classes e ações judiciais, compreendendo a complexidade dos elementos constitutivos do conflito fundiário rural; *iv)*a abertura institucional do poder judiciário para o

---

[24]*Op. cit*, p. 328

[25] BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário (Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça*). Casos emblemáticos e experiências de mediação:* análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. 2013, p.115

[26] Op. cit, p. 123

[27] Op. cit. p.123

diálogo deliberativo com os atores sociais e instituições públicas, essência de um procedimento apto a produzir soluções adequadas, alternativas e pacíficas[28]

Ressalta-se o papel dos agentes privados, como os advogados populares e defensores de direitos humanos, no processo dialógico de resolução da demanda. Também é importante mencionar o papel dos agentes estatais, como exemplo, a atuação das promotorias agrárias, vinculadas ao Ministério Público, que atuam de forma proativa pela mediação do conflito fundiário, buscando evitar lesões aos envolvidos e fazendo a articulação com órgãos do Executivo, como Secretarias de Defesa Social, a fim de negociar o cumprimento de decisões judiciais com respeito aos direitos humanos[29].

Neste ponto, é importante sublinhar que o que se propõe não é, a princípio, uma ausência da participação do Estado, seja por meio do Judiciário ou de órgãos do executivo, por exemplo. Com efeito, é comum que hajam interesses opostos que incluem uma parte bastante vulnerável e uma empresa com grande poder econômico, de forma que alguma decisão judicial ou atuação estatal é fundamental, para garantir a isonomia das partes. Assim, é possível que a mediação possa ajudar na efetividade das decisões judicias, caminhando lado a lado com o Judiciário, especialmente por se tratar, em grande parte, da execução de políticas públicas.

Nesse mesmo escopo, foi criado, por meio da Portaria Conjunta nº420/PR/2015, no dia 1º de julho de 2015 o Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania para Demandas Territoriais Urbanas e Rurais e de Grande Repercussão Social – CEJUS SOCIAL, unidade vinculada ao Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e primeira do gênero no Brasil. O CEJUS objetiva a conciliação e a mediação, pré-processual e processual, destinadas à solução de conflitos relacionados a demandas territoriais, urbanas e rurais, e de grande repercussão social.

Destaque-se que, conforme o parágrafo único do artigo 2º da Portaria de criação do CEJUS, as sessões de conciliação e de mediação serão realizadas no fórum da comarca onde estiver ocorrendo o conflito, pelos Desembargadores coordenadores e o Juiz-Adjunto, em conjunto ou separadamente. Ademais, nos termos do artigo 5º, mediante requerimento do Juiz de Direito da comarca em que se verificar o conflito ou constatada a existência de conflito relacionado a demandas territoriais, urbanas e rurais, de grande repercussão social, os atos de conciliação e mediação serão assumidos pelo Centro.

Para atuar em conjunto com o CEJUS SOCIAL, foi também criada, por meio do Decreto 2013/2015, assinado pelo Governador de Minas Gerais, a Mesa de Diálogo e Negociação

[28] Op. cit. p. 123-125
[29]Op.cit. p. 27-29

Permanente com Ocupações Urbanas e Rurais e outros grupos envolvidos em conflitos sociofundiários. Trata-se de um fórum de discussões permanentes que irá promover debates e negociações com o intuito de prevenir, mediar e solucionar, de forma justa e pacífica, os conflitos em matéria agrária, mediante participação de setores da sociedade civil (integrantes de ocupações, de terrenos em conflito, MST, entre outros), governo e representantes convidados, como a Assembleia Legislativa, o TJMG, o Ministério Público Estadual, a Defensoria Pública, e o próprio CEJUS SOCIAL. Trata-se de tentativa de promover o diálogo entre todas as instituições envolvidas em conflitos sociofundiários, para sua pacificação definitiva.

Outro aspecto relevante dos conflitos que envolvem lides agrárias são aqueles referentes aos aspectos contratuais e patrimoniais, especialmente voltadas para o setor do agronegócio. Assim, em abril de 2015, a Sociedade Rural Brasileira (SRB) lançou a Câmara de Mediação e Arbitragem (CARB), pioneira do gênero no país, especializada na resolução dos impasses entre os agentes do agronegócio brasileiro.

A CARB soluciona conflitos em diversas frentes, como contratos agrários de parceria e arrendamento, financiamento rural, compra e venda de insumos, divisões de terras e dissolução de condomínios, disputas societárias, entre outras. Para tanto, conta com um corpo de árbitros composto por especialistas conhecedores do agronegócio -, o que dá mais assertividade ao processo decisório, especialmente considerando que o juízo arbitral também é visto como jurisdição e que da sentença arbitral não cabe recurso e se trata de título executivo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os atuais conflitos agrários no Brasil demonstram um incontestável quadro de violência, incrementado pela insuficiência no provimento de meios possíveis de resolução desses conflitos. O Incra, responsável pela judicialização desses embates, o que por si já induz a uma atmosfera contenciosa, se mostra um órgão engessado e superlotado, incapaz de lidar com as demandas, acabando por gerar uma maximização dos problemas em razão do prolongamento processual, da complexidade do conflito e da grande quantidade de sujeitos envolvidos.

Outro problema envolvendo as ações que tratam de terras é a morosidade e falta de estrutura da Justiça para atender às demandas agrárias. Percebe-se que o nosso país apresenta um cenário comumente observado de judicialização do conflito fundiário. Levando em consideração o contexto exposto neste breve ensaio, resta evidente a necessidade de

implementação de novos procedimentos e instrumentos para a resolução do conflito agrário, como a mediação de conflitos e a arbitragem.

Percebe-se que o Brasil anda em harmonia com a tendência mundial de resolução adequada de litígios. De fato, ainda que não haja a disseminação de varas ou juizados agrários, o que garantiria uma melhor prestação jurisdicional, tendo em vista a especialização da matéria, o País vem buscando novos procedimentos e instrumentos, para que ocorra uma mudança rumo a uma cultura jurídica dialógica que melhor possam resolver lides socioagrárias, através de iniciativas como o CEJUS SOCIAL e mesas de diálogo. Por outro lado, a resolução adequada também se completa através das Câmaras Arbitrais voltadas para o agronegócio, quanto a questões contratuais e patrimoniais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário (Centro de Estudos sobre o Sistema de Justiça*). Casos emblemáticos e experiências de mediação:* análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Reforma do Judiciário. 2013.

CERDÁN, J. Fernando Bazán. *Comunidades y rondas campesinas:* aproximación a su naturaleza jurídica. Disponível em: < http://www.monografias.com/trabajos27/rondas-campesinas/rondas-campesinas.shtml#comunid> . Acesso em 10. Abr. 2017.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. *Balanço da questão agrária no Brasil em 2015*. Disponível em: http://www.cptnacional.org.br/index.php/publicacoes-2/destaque/3044-balanco-da-questao-agraria-no-brasil-em-2015. 05.01.2016. Acesso em 10. Mai. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. Azevedo, André Gomma de (Org.). *Manual de Mediação Judicial*, 5ª Edição (Brasília/DF:CNJ), 2015. Disponível em < http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/destaques/arquivo/2015/06/c276d2f56a76b701ca94df1ae0693f5b.pdf >. Acesso em 03/mar/2016, p. 17

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, CNJ. *Relatório sobre a situação dos conflitos fundiários rurais no Brasil em 2008.* 2008. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_conflitos_fundiarios_2008.pdf. Acesso em 06/04/2016.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. Os caminhos da Justiça Agrária no Brasil: um caso de engenharia político-constitucional. *Revista de informação legislativa*. Brasília, n.163, v.41, p.323, jul/set 2004. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/998. Acesso em 06. Abril. 2016

GARRIDO DE PAULA, Paulo Afonso. A intervenção do Ministério Público nas ações possessórias envolvendo conflitos coletivos pela posse da terra rural. In: *Anais do II congresso do ministério público do estado de São Paulo*. São Paulo: 1997, p. 405-410.

GRAF, Amauri Milton. *A resolução de conflitos agrários sob a ótica da função social e dos movimentos sociais organizados*. 2005. 97f. Dissertação (especialização em direito privado contemporâneo). Universidade do Contestado, Mafra, 2005. Disponível em: < http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/32720-40292-1-PB.pdf> Acesso em: 14. Mai. 2017.

LÓPEZ, Rosa; MONZÓN, Iván. *Para mediar conflictos de tierras:* reflexiones y lecciones aprendidas en Guatemala. Guatelamala: INTRAPAZ/URL, 2008. Disponível em: http://biblio3.url.edu.gt/Libros/2011/para_mediar.pdf. Acesso em: 21 mai 2017.

SALES, Lilia Maia de Morais; SOUSA, Mariana Almeida de. O sistema de múltiplas portas e o judiciário brasileiro. *Direitos fundamentais & justiça* - ano 5, nº 16, jul./set. 2011, p. 204-220.

SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos.* Rio de Janeiro: Lumem Juris, 1999.

UNITED NATIONS. Office on Drugs and Crime. *Training manual on alternative dispute resolution and restorative justice.* 2007. Disponível em: < https://www.unodc.org/documents/corruption/publications_adr.pdf>. Acesso em 14. Mai. 2017