

PROTOCOLO DE TRATAMENTO DE CONFLITOS AGRÁRIOS E FUNDIÁRIOS

O Protocolo parte do reconhecimento de que os conflitos agrários e fundiários decorrem do quadro de extrema desigualdade social e de um contexto histórico-político que situa a Amazônia em sua condição de “fronteira”, razão pela qual é preciso considerar os limites dos mecanismos de autocomposição, privilegiando-se o termo “tratamento” ao termo “solução” ou “resolução”, uma vez que, para a efetiva resolução dos conflitos agrários e fundiários, as condições que geraram o conflito precisariam ser extintas¹, fator que dificilmente será alcançado pela Câmara. Todavia, sua atuação é necessária para que os conflitos recebam o tratamento mais adequado possível e se evite que degenerem para a violência.

É importante reconhecer que a utilização dos meios autocompositivos deve ser efetivamente alinhada aos Direitos Humanos de modo a se evitar a simples importação de instrumentos do Direito de Família e do Direito Empresarial para a resolução dos conflitos agrários, reconhecendo a necessidade de modular os mecanismos não judiciais de tratamento de conflitos à realidade dos conflitos socioambientais na Região Amazônica.

A Câmara tem o propósito de empenhar-se para amenizar as tensões no campo e propiciar o conhecimento dos conflitos existentes, dar visibilidade aos atores envolvidos, bem como engajar-se na busca da paz no campo, tendo prioritariamente a conciliação e a negociação como instrumentos, sem prejuízo de outros que sejam cabíveis no caso concreto.

01. RECONHECIMENTO DO CONTEXTO

Para o adequado tratamento de conflitos agrários e fundiários vivenciados na I Região Agrária do Estado do Pará, é necessário o reconhecimento do seguinte contexto em que estes conflitos se originam:

O Estado do Pará é marcado por uma realidade de grande concentração de terras e grilagem que torna a região conflituosa e vulnerável com graves casos de violência no campo; e por sérios problemas relacionados aos Registros Imobiliários, bem como pela sobreposição destes registros, agravadas na atualidade pela ausência de análise e validação do Cadastro Ambiental Rural, tais condições tornam o contexto conflituoso, divergente e heterônimo.

Existe uma excessiva morosidade dos processos de reconhecimento de direitos territoriais, em especial a homologação de terras indígenas, a titulação de territórios quilombolas e a regularização daqueles tradicionalmente ocupados, com uma grave invisibilização dos povos e comunidades tradicionais.

Historicamente, o Estado do Pará tem sido marcado pelo caos fundiário, agravado pela sucessão de legislações aplicadas ao longo de décadas que produziram diversos “modos” de regularização fundiária, os quais permitem “mobilizar” direitos decorrentes de documentos juridicamente frágeis, deixando de reconhecer os direitos de quem efetivamente usa e ocupa a terra conforme sua função social. Paralelo a isto, revela-se a fragilidade da efetividade da Legislação

¹ LITTLE, Paul E. “Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política”. In: BURSZTYN, Marcel (Org.). **A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2001. p. 107-122.

Agrária e Fundiária e de seus órgãos de controle, além da demora dos processos judiciais, intrínseca aos trâmites processuais.

A situação é ainda mais agravada pelas dificuldades para definir a dominialidade das terras públicas, com conflitos entre os órgãos federais, estaduais e municipais.

Muitas vezes, as disputas referem-se à prioridade de uso e acesso à terra e aos territórios, os quais possuem direta relação com o direito à segurança, moradia e cultura, mas também com a conservação dos recursos naturais e as distintas dinâmicas de ocupação da terra, floresta e águas. Neste âmbito, deve-se entender o direito de quem vive na terra, de suas gerações próximas e os compromissos com a proteção da natureza.

Recorrentemente, os conflitos são marcados por assimetrias e desigualdades entre os atores envolvidos, devendo existir a especial preocupação de que o tratamento dos conflitos não contribua para o aumento desta disparidade.

Existem, em solo amazônico, distintos projetos de desenvolvimento que utilizam a terra e os seus recursos florestais, hídricos e minerários de forma, muitas vezes, conflitantes, partindo de diferentes visões sobre o espaço amazônico e os seus territórios. Por esta razão, é necessário reconhecer o conflito e dar-lhe visibilidade a fim de que se crie a possibilidade de seu tratamento em conjunto com os diversos atores nele envolvidos.

Os conflitos são historicamente presentes na sociedade e, reiteradas vezes, são formas de postular a garantia de direitos uma vez que, estabelecida a contenda, esta promove o enfrentamento de posições e interesses antagônicos para conseguir efetivamente chegar a um denominador comum.

Os conflitos agrários e fundiários envolvem uma diversidade de atores que devem participar do tratamento do conflito, tais como grandes, médios e pequenos produtores rurais, agricultores familiares, camponeses, indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, agroextrativistas, assentados, órgãos públicos de regularização fundiária ou setoriais, indivíduos, empresas, Municípios, Estados, União, movimentos sociais e moradores das cidades, dentre outros.

Alguns dos fatores que levam à eclosão do conflito são a incipiente regularização fundiária, a grilagem, a diferença de intenção de uso da terra, a demora de atuação de órgãos públicos e judiciais, a ausência de atenção e definições, a falta de identificação, o contexto histórico, a ocupação ilegal, a disputa pela posse de terra, as remoções forçadas, a violação do direito à consulta prévia, a morosidade administrativa e judiciária nos processos atinentes a regularização fundiária, bem como a indefinição fundiária e de competências;

Os atores desta categoria de conflitos possuem desigualdades econômicas, que conduzem a outras desigualdades, tais como de acesso à justiça, acesso a direitos, desnivelamento de entendimentos e informação. As desigualdades são diversas: sociais, econômicas, financeiras, culturais, etc..

Para lidar com estas desigualdades, é necessário reconhecê-las, tratando-as com vistas a minimizá-las, por meio de um processo democrático de escuta e acesso a direitos. Deve-se nivelar informações entre as partes e buscar meios adequados de tratamento dos conflitos, sendo necessário fomentar debates, oficinas e capacitação.

02. PRINCÍPIOS

A Câmara destaca da ordem da jurídica para sua referência de atuação os seguintes princípios:

- a dignidade da pessoa humana e o respeito aos Direitos Humanos;
- o reconhecimento e o respeito mútuo das partes;
- a pluralidade e o pluralismo jurídico e político;
- os acordos não podem ser lesivos nem violar direitos humanos;
- a adoção de linguagem simples, acessível e busca real da compreensão por todos da questão objeto de tratamento;
- o reconhecimento das desigualdades e assimetrias comuns aos conflitos agrários e fundiários e a busca da igualdade material, em especial por intermédio do nivelamento de informações quanto aos direitos das partes hipossuficientes;
- a autonomia da vontade das partes, a boa-fé e a busca do consenso para o caso concreto, democracia e respeito entre todos os envolvidos;
- oralidade, informalidade, acesso à justiça de forma ampla, ampla publicidade, legalidade, lealdade, impessoalidade, moralidade, eficiência e celeridade;
- respeito aos Tratados de Direitos Humanos zelando pelo controle de convencionalidade, reconhecendo como normas orientadoras, além da Constituição Federal e do Estatuto da Terra, a Resolução nº 10/2018 CNDH, a Convenção 169 OIT, o Decreto 4887/2003 e o Artigo 68 da ACT;
- buscar assegurar a legitimidade das partes, respeitando as formas legais e tradicionais de representação e zelando pela autorreconhecimento de povos e comunidades tradicionais;
- minimizar as desigualdades entre as partes;
- nivelamento técnico das partes e da linguagem utilizada;
- zelar pelo equilíbrio e a paridade de recursos;
- zelar pelos limites e as liberdades assegurados pela lei, em especial as leis ambientais e as normas de Direitos Humanos;
- buscar o equilíbrio do tempo de participação das partes, refletido na quantidade de reuniões e paridade no direito de manifestação durante as sessões;
- destinar tempo adequado para o tratamento dos conflitos a fim de que não se tomem decisões não refletidas, impostas ou tomadas devido o cansaço gerado pelo avançar do tempo ou por estratégia da outra parte;
- a publicidade é regra, mas deve-se zelar por informações legalmente protegidas por confidencialidade;
- sessões têm que ser abertas, podendo ser fechadas a depender da necessidade de ordem pública;
- sempre zelar pela segurança das pessoas em situação de risco e ter preocupação com a segurança das partes vulneráveis.

03. PROCEDIMENTOS.

A Câmara é parte integrante da Promotoria de Justiça Agrária da 1ª Região, com sede em Castanhal, a qual conduz e acompanha suas atividades.

Para assegurar o acesso dos diferentes atores envolvidos nos Conflitos, a Câmara funcionará na cidade de Belém, a fim de propiciar o melhor deslocamento das partes, mas poderá deslocar-se ao

local do conflito quando necessário ao adequado tratamento.

Para seu funcionamento serão adotados os seguintes passos:

1. **RECEBIMENTO DO CASO NA PROMOTORIA.**

1.1. O caso pode ser recebido por meio de notícia do fato, comunicação, solicitação de tratamento de conflito, por pedido de uma das partes ou solicitação de órgãos atuantes no tema;

2. **DELIBERAÇÃO DE ENCAMINHAMENTO À CÂMARA.**

3. **DIAGNÓSTICO DO CASO:**

3.1. Realização de Estudos Técnicos (levantamento de dados técnicos, inclusive com a utilização do SIG-F, Laudos Antropológicos; cartografias sociais ou mapeamentos participativos; e estudos históricos e a realização de diagnóstico com o registro dos pontos obtidos durante as sessões privadas e/ou semicírculos);

3.2. Quando se tratar de conflitos onde haja necessidade de parecer técnico envolvendo mais de um órgão público, que as decisões sejam tomadas em conjunto para diminuir a possibilidade de uma decisão não refletida ou imposta.

4. **PLANEJAMENTO:**

4.1. Estabelecimento de um plano de abordagem e definição de estratégias a serem utilizadas na apreciação do caso com a participação do PJ Agrário;

4.2. Deve-se verificar se cada parte está acompanhada por advogado ou Defensor Público a fim de que se assegure a efetiva igualdade.

5. **SESSÕES:**

5.1. **Regras gerais:**

5.1.1. É assegurada a paridade de falas e o contraditório;

5.1.2. Deve durar entre 1 e 3 horas, no máximo;

5.1.3. A duração será definida previamente pela Câmara e comunicada aos participantes com antecedência;

5.1.4. Entre cada sessão deve existir um intervalo de 15 dias, exceto se for um caso emergencial;

5.1.5. Deve ser pactuado entre as partes, desde o início, o tempo máximo de tratamento do conflito pela Câmara;

5.1.6. Todos os envolvidos devem ouvir, todos podem falar, podendo haver manifestação via representantes das partes;

5.1.7. Caso a comunidade possua Protocolo de consulta prévia, livre e informada, o condutor do caso deve questionar como a comunidade entende que deve se dar a aplicação do protocolo no tratamento do conflito;

5.1.8. Todas as partes devem ser ouvidas respeitando a realidade local nos processos de escuta, inclusive com o uso de tradutores, se necessário;

5.1.9. Devem participar as partes envolvidas, o Estado, pessoas com capacidade técnica, especialista na matéria do conflito;

5.1.10. Todos os envolvidos devem se comprometer com escuta ativa, isto é, enquanto um fala, o outro ouve com atenção, com interesse verdadeiro pela fala do interlocutor, buscando estabelecer vínculo;

5.1.11. Quem conduz a sessão deve transmitir as informações de forma clara sobre todos os passos e procedimentos, respeitando as diversidades sociais e culturais, bem como o modo de vida das comunidades;

5.1.12. As sessões serão presididas pelo Promotor de Justiça Agrário, ou por pessoa integrante da Câmara, por ele expressamente designado.

5.2. **SESSÕES PREPARATÓRIAS:** objetiva fazer o levantamento do histórico do conflito, os interesses e as posições, atores envolvidos, inclusive entidades e órgãos, com levantamento de pontos convergentes e divergentes.

5.3. **SESSÕES PRIVADAS:** visa estabelecer diálogo com cada parte em separado a fim de aprofundar o conhecimento entre os interesses, valores e posições, informando que ninguém será obrigado a permanecer em procedimento da Câmara de Tratamento de Conflitos Agrários e Fundiários, mas deverá aceitar o acordo construído com base especialmente na boa-fé e no compromisso da busca pelo consenso e por ser título executivo extrajudicial;

5.4. **LEVANTAMENTO DE PONTOS CONVERGENTES E DIVERGENTES:** elaboração de Nota Técnica reunindo as informações relevantes que deverão nortear a delimitação da controvérsia e sinalizar um caminho para o tratamento do conflito;

5.5. **SESSÕES AUTO-COMPOSITIVAS:**

5.5.1. Deve-se apresentar e explicar a Pauta de Trabalho e o Protocolo de Condutas das Partes com os seguintes compromissos:

5.5.1.1. Reconhecimento: as partes devem declarar o seu reconhecimento mútuo com suas características e interesses;

5.5.1.2. Escuta Ativa: cada participante terá sua vez de se manifestar e não interromperá os demais quando estiverem se manifestando;

5.5.1.3. Respeito: serão formuladas perguntas apenas para buscar esclarecimentos ou obter maiores informações, nunca para desafiar ou intimidar as outras partes;

5.5.1.4. Flexibilidade: todos evitarão assumir posições irrevogáveis ou não-negociáveis, buscando atender aos interesses de todo o grupo;

5.5.1.5. Assiduidade: os participantes deverão comparecer a todas as reuniões no horário indicado e permanecer durante toda a sessão, sob pena de deixarem de ser convidados para as próximas sessões. As faltas devidamente justificadas serão analisadas pelos mediadores e constarão nas atas;

5.5.1.6. Compromisso: os participantes deverão comprometer-se em cada sessão a tomar as providências que foram definidas pelo grupo como necessárias e que lhes compete, esforçando-se para cumprirem os prazos que forem estabelecidos;

5.5.2. Em seguida, deve-se apresentar a(s) técnica(s) autocompositiva(s) a ser(em) utilizada(s), indagando-se acerca de sua aceitabilidade ou não, bem como o resultado do(s) estudo(s) técnico(s) realizado(s), descrito no item acima;

5.5.3. Aprovação (ou não) das partes quanto a esses pontos, partindo da consideração de que, quanto mais as partes participarem da construção do processo, maior a possibilidade de chegar-se a um acordo satisfatório para os envolvidos;

5.5.3.1. Sistematização dos elementos para um possível acordo;

5.5.3.2. Questionamento às partes sobre o interesse e o compromisso de se engajar na formalização do Acordo.

5.6. REDAÇÃO DO ACORDO:

5.6.1.1. Nesta fase, será estabelecida a minuta em língua oficial, redigido de forma clara, simples e acessível, devendo-se considerar as diversidades culturais;

5.6.1.2. Deve-se zelar para que os acordos sejam exequíveis e executáveis.

5.7. PUBLICIDADE DA MINUTA DE ACORDO:

5.7.1.1. Deve se dar ampla publicidade à minuta de acordo, facultando às pessoas com legítimo interesse que apresentem ponderações ou sugestões para o seu aperfeiçoamento.

5.8. RATIFICAÇÃO DO ACORDO:

5.8.1.1.1. Tempo de aguardo para as partes ratificarem o acordo com seus constituídos Deve-se estar atento para o tempo necessário de ratificação do acordo pelos constituintes das partes. Deve estar previsto um prazo acordado entre as partes, sempre que possível;

5.8.1.2. 5.8.1. O acordo deve ser aprovado pela coletividade envolvida, considerando suas formas próprias de tomada de decisão que devem ser declaradas no início do tratamento do conflito;

5.8.2. Deve ser dada a mais ampla publicidade ao acordo.

5.9. **HOMOLOGAÇÃO:** o acordo deve ser homologado pelo Promotor de Justiça Agrário que deverá ter acompanhado todo o processo de tratamento do conflito e, a depender do caso, deverá apresentar o acordo para homologação judicial.

5.10. **AVALIAÇÃO DO PROCESSO:** indaga-se às partes, através de oitiva e registro em formulário padrão, se o Tratamento do Conflito Agrário e Fundiário atendeu às expectativas dos envolvidos. A disponibilização dos formulários para preenchimento pelas partes envolvidas será feita na fase de avaliação do acordo e a verificação do interesse em realizar reuniões contínuas de acompanhamento.

6. **FRUSTAÇÃO DO ACORDO:** Frustrada a tentativa de composição do acordo, será elaborada Nota Técnica e encaminhada ao PJ Agrário para que delibere sobre as providências a serem adotadas.