



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT
ESCOLA SUPERIOR DA MAGISTRATURA - ESMAT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU
MESTRADO EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS
(PPGPJDH)**

MATHEUS SOUSA MENDES

**CONFLITOS FUNDIÁRIOS E A CONSTITUIÇÃO DE VARAS AGRÁRIAS
ESPECIALIZADAS NO TOCANTINS**

**Palmas – TO
2025**

MATHEUS SOUSA MENDES

**CONFLITOS FUNDIÁRIOS E A CONSTITUIÇÃO DE VARAS AGRÁRIAS
ESPECIALIZADAS NO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos promovido pela Universidade Federal do Tocantins em associação com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos.

**Palmas – TO
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- M538c Mendes, Matheus Sousa.
Conflitos fundiários e a constituição de varas agrárias especializadas no Tocantins../ Matheus Sousa Mendes. – Palmas, TO, 2025.
142 f.
- Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2025.
Orientador: Antônio Carlos dos Santos
1. Prestação Jurisdicional. 2. Conflitos Fundiários. 3. Varas Especializadas. 4. Acesso à justiça. I. Título

CDD 342

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

MATHEUS SOUSA MENDES

**CONFLITOS FUNDIÁRIOS E A CONSTITUIÇÃO DE VARAS AGRÁRIAS
ESPECIALIZADAS NO TOCANTINS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos promovido pela Universidade Federal do Tocantins em associação com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como requisito para a obtenção do título de Mestre.

Data de Aprovação: 25/08/2025

Banca examinadora:

Prof. Dr. Antônio Carlos dos Santos

Orientador e Presidente da Banca

Universidade Federal de Sergipe (UFS)/ Universidade Federal do Tocantins (UFT)/ Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)

Prof. Dr. Paulo Sérgio Gomes Soares

Membro Interno

Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Profa. Dra. Karine Salgado

Membro Externo

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Profa. Dra. Liziane Paixão Silva Oliveira

Membro Externo

Centro Universitário de Brasília (CEUB)/ Universidade Federal do Tocantins (UFT)/ Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT)

Palmas/TO

2025

RESUMO

A presente pesquisa tem como objeto os conflitos fundiários no Estado do Tocantins, e por objetivo geral, analisar como o Poder Judiciário tem respondido a essa problemática, de modo particular, na Comarca Novo Acordo (TO). Três são os objetivos específicos: Compreender, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o quadro teórico e normativo da questão fundiária no Brasil e no Estado do Tocantins; examinar a questão fundiária na Comarca de Novo Acordo a partir da fundação do Estado do Tocantins, comparando-a com medidas adotadas nos demais Estados da Região Amazônica; propor a viabilidade da implementação de varas agrárias especializadas no âmbito do Poder Judiciário do Tocantins. A hipótese desta pesquisa é que a instalação de varas especializadas em questões agrárias, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, é um aprimoramento do acesso à justiça e da qualidade da sua prestação jurisdicional. Esperamos que esta pesquisa possa colaborar no avanço do debate em torno do conflito no campo no Estado de Tocantins, e possa inspirar outras abordagens dentro dessa mesma temática, fazendo avançar a discussão em torno do acesso à justiça no campo.

Palavras-chave: Acesso à justiça, conflito agrário, vara especializada em questões agrárias.

ABSTRACT

This research focuses on land conflicts in the state of Tocantins, with the overall objective of analysing how the judiciary has responded to this issue, particularly in the district of Novo Acordo (TO). There are three specific objectives: To understand the theoretical and normative framework of the land issue in Brazil and in the state of Tocantins since the promulgation of the Federal Constitution of 1988; To examine the land issue in the district of Novo Acordo since the founding of the state of Tocantins, comparing it with measures adopted in other states in the Amazon region; To propose the feasibility of implementing specialised agrarian courts within the Tocantins Judiciary. The hypothesis of this research is that the establishment of courts specialising in agrarian issues within the Tocantins State Judiciary is an improvement in access to justice and the quality of its judicial services. We hope that this research will contribute to advancing the debate on conflict in rural areas in the State of Tocantins and inspire other approaches to this same theme, advancing the discussion on access to justice in rural areas.

Key words: Access to justice, agrarian conflict, specialised court for agrarian issues

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição da área e da quantidade de estabelecimentos rurais, segundo os grupos de área - Brasil – 2017.....	33
Gráfico 2 - Evolução histórica da produção de grãos (mil toneladas) no Estado do Tocantins (2001-2020).....	67
Gráfico 3 - Evolução das Demandas na Comarca de Novo Acordo.....	76
Gráfico 4 – Quantitativo de processos distribuídos na comarca de Novo Acordo nos anos 2018 até 2023.....	79
Gráfico 5 - Comparativo de conclusão de etapas de regularização fundiária – por gestões de governo (2004-2022).....	91

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 - Quatro décadas de marcha da soja, 1975-2015.....	65
Imagem 2 - Demonstrativo do Tempo Médio até o Primeiro Julgamento dos Processos na Justiça Estadual do Tocantins (Sem Distinção de Matéria).....	81
Imagem 3 - Demonstrativo do Tempo Médio até o Primeiro Julgamento dos Processos na Justiça Estadual do Tocantins (Com Distinção de Matéria).....	82

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Levantamento Bibliográfico do banco de dissertações e Teses da CAPES.....	22
Quadro 2 - Levantamento Bibliográfico do repositório da UFT	26
Quadro 3 - Propostas Legislativas sobre Justiça Agrária.....	111

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Microrregião do Bico do Papagaio no Tocantins e a rodovia Transamazônica (BR-230).....	56
Mapa 2 - Registros Espaciais de Ocupação na Comunidade Rio Preto.....	95

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Famílias Assentadas no Tocantins.....	62
Tabela 2 - Microrregiões geográficas do estado do Tocantins que compõem o MATOPIBA.....	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Abra	Associação Brasileira de Reforma Agrária
ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
art.	Artigo
cap.	Capítulo
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNBB	Confederação Nacional dos Bispos do Brasil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COEQTO	Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas
COGES	Coordenadoria de Gestão Estratégica
CONAQ	Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas
CONTAG	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
CPEC	Comissão Provisória de Estudos Constitucionais
CPT	Comissão Pastoral da Terra
FCP	Fundação Cultural Palmares
Fetaet	Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins
Getat	Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins
Gret	Grupo de trabalho sobre o Estatuto da Terra
ha	Hectare
I PNRA	I Plano Nacional de Reforma Agrária
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
inc.	Inciso
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
MST	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
nº	Número
NACOM	Núcleo de Apoio às Comarcas
NUPREF	Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária
OCB	Organização das Cooperativas Brasileiras
ONU	Organização das Nações Unidas
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
RURALTINS	Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins
SEPOT	Secretaria dos Povos Originários
SRB	Sociedade Rural Brasileira
STF	Supremo Tribunal Federal
tít.	Título
TJGO	Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
TJTO	Tribunal de Justiça do Tocantins
TO	Tocantins
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFT	Universidade Federal do Tocantins

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	21
2.1 Revisão de literatura	21
3 A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: DO IMPÉRIO À REPÚBLICA.....	27
3.1 O processo de construção da Lei de Terra de 1850: Latifundiários, Discursos e a Estabilidade Fundiária	29
3.2 Direito e Propriedade: Compreendendo as Transformações do Regime Jurídico das Terras no Brasil e sua Correlação com os Conflitos Fundiários	31
3.3 A Questão Agrária após a Constituição de 1988: Propriedade, Reforma Agrária e Função Social da Terra.....	36
3.6 Contexto histórico da formação do Estado do Tocantins e seus reflexos na questão fundiária	43
4 CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ESTADO DO TOCANTINS	53
4.1 Contexto histórico	54
4.2 O assassinato de Padre Josimo.....	56
4.3 Situação atual – Bico do papagaio.....	59
4.4 Matopiba: O avanço do agronegócio sobre o cerrado	62
5 A COMARCA DE NOVO ACORDO: O ACESSO À JUSTIÇA E OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS.....	71
5.1 A Reorganização Judiciária e a Sobrecarga Estrutural	72
5.2 A Judicialização dos Conflitos Fundiários: Estudo de Caso da Comunidade Quilombola Rio Preto	83
5.2.2 <i>Quilombos no Brasil: muito além do território.....</i>	<i>84</i>
5.3 Rio Preto: um quilombo Tocantinense em busca do reconhecimento.....	91
5.4 A Judicialização dos Conflitos Fundiários e a Evolução da Sensibilidade Judicial.....	95
6 PRODUTO: VARAS AGRÁRIAS NO TOCANTINS – RESPONSABILIDADE SOCIAL DO PODER JUDICIÁRIO.....	101
6.1 A Gênese de uma Demanda Histórica: O Debate sobre a Justiça Agrária na Constituinte de 1988.....	104
6.2 A Reforma do Judiciário e o Novo Imperativo Constitucional (EC nº 45/2004)	107
6.3 Judicialização dos Conflitos Agrários: uma análise crítica sob a perspectiva do acesso à justiça.....	115
6.4 A implementação de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários no Tocantins: uma estratégia possível.....	118
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS	124
ANEXO I – PROJETO DE RESOLUÇÃO	139

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como objeto os conflitos fundiários no Estado do Tocantins e, por objetivo geral, analisar como o Poder Judiciário tem respondido a essa problemática, de modo particular na Comarca Novo Acordo – TO. Por conflitos fundiários, entende-se aqueles em que há disputa, individual ou coletiva, por posse ou propriedade no âmbito agrário.

Jesus (2024), em obra dedicada à análise das raízes dos conflitos agrários incidentes no MATOPIBA¹, é categórico ao estabelecer que grileiros e latifundiários exercem, sob o pretexto do desenvolvimentismo, um projeto desenfreado de expansão das fronteiras agrícolas que avança sobre o cerrado brasileiro. A despeito dos danos ambientais e sociais ocasionados por esse cenário, por meio de expropriação de terras públicas e, conseqüentemente, de inúmeros atos de violência contra pequenos posseiros e povos tradicionais, tais como ameaças, atos de violência física e extermínio de suas lavouras persistem.

Ainda segundo Jesus (2024, p. 20), “latifundiários e grileiros, com a anuência do Poder Judiciário, em nome da defesa da propriedade privada, impedem a efetivação da reforma agrária e o reconhecimento legal do direito de posse dos camponeses, ou seja, impedem a necessária regularização fundiária”. A crítica é dura e, até certo ponto, generalista. Contudo, reflete um sentimento predominante da parcela mais frágil da população: a de que o Poder Judiciário, enquanto pilar fundamental da tripartição de poderes do Estado, é conivente, seja por ação ou omissão, para com a perpetuação dos conflitos que assolam o campo brasileiro.

Sacramento (2019), ao dialogar acerca dos caminhos epistêmicos e metodológicos que podem nortear uma pesquisa, defende a valorização de uma abordagem que respeite os caminhos já consolidados academicamente. No entanto, isso deve ser feito sem desprezar o valor das perspectivas observacionais do pesquisador e o contexto cultural no qual está inserido. Com isso, não se incorre em uma construção científica encastelada, e é trilhada uma realidade paralela à comunidade para a qual é direcionada.

Provocações dessa natureza tendem a ser particularmente dolorosas àqueles que integram quaisquer das esferas do sistema de justiça, pois, enquanto indivíduos, há a tendência a internalizar tais críticas de forma personalíssima – e isso não é de todo ruim, pois o inverso, resultaria em um tipo de apatia que é antagônica a qualquer movimento de aprimoramento à prestação jurisdicional. No fundo, acredita-se que essa é a aspiração que deve reger o programa ao qual a presente pesquisa está vinculada.

¹ É um acrônimo que denomina a região que se estende por territórios de quatro estados do Brasil, formado com as primeiras sílabas dos nomes dessas unidades federativas: Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia.

Este posicionamento, contudo, não se trata de uma defesa apaixonada da jurisdição. Pelo contrário, a tese sustentada é que o âmago dessa ferida aberta está na ausência de um efetivo acesso à justiça. E, por acreditar que existem ferramentas aptas ao aprimoramento da prestação jurisdicional, dedica-se este trabalho à pesquisa do tema.

A imersão nos conflitos fundiários que insurgem no Estado do Tocantins, sob a perspectiva da abordagem do Poder Judiciário, surge a partir de uma inquietude profissional, considerando a experiência na função de servidor da Comarca de Novo Acordo – TO. Essa unidade judiciária é uma fração integrante do sistema de justiça estadual que detém, sob sua competência, sete municípios essencialmente rurais e de vasta extensão territorial. O cenário de atuação descrito tem sua complexidade majorada, ainda, pelo fato de que essa seção jurisdicional abrange parte significativa do Parque Estadual do Jalapão e comporta, outrossim, pelo menos duas comunidades quilombolas reconhecidas, além de outros grupos em latente conflito por esse reconhecimento institucional (Xavier, 2019).

A imediata constatação desta pesquisa foi a de que esta premissa empírica não se tratava de mera subjetividade, mas refletia um alarmante cenário de conflitos agrários em efervescência no campo brasileiro e, por conseguinte, no Estado do Tocantins. Segundo dados fornecidos pela Comissão Pastoral da Terra (CPT), no ano de 2023, o Brasil enfrentou o ápice histórico de conflitos no campo, afetando diretamente a vida de 950.847 pessoas, ao passo que a Região Norte, na qual se situa o estado do Tocantins, liderou o número das ocorrências totais, com 810 casos. O relatório trouxe à tona o aumento de 25% nos conflitos ocorridos no Tocantins em relação ao ano anterior, disputas que afetaram diretamente 3.810 famílias (CPT, 2023).

Em contrapartida, é instigante o fato de que o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO), inegavelmente, tem implementado políticas específicas no combate a essa problemática, o que desaguou, inclusive, em uma premiação em âmbito nacional. No ano de 2018, foi publicado o Provimento nº 5 da Corregedoria-Geral de Justiça do TJTO, que instituiu o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária (NUPREF), cujas atribuições visavam a adoção de políticas preventivas e a solução dos conflitos dessa natureza no Estado, sobretudo por meio de estratégias aptas à condução da regularização fundiária. Após 6 anos de atuação, o núcleo recebeu do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) o prêmio Solo Seguro, que reconheceu a atuação do Tribunal enquanto inovadora e eficiente no que diz respeito aos conflitos por terra, urbanas e rurais². A entrega do prêmio foi realizada em 04/01/2024, meses antes da publicação

² “Com seis anos de atuação, núcleo da Justiça do Tocantins já entregou mais 11 mil títulos fundiários” notícia disponível em: <https://www.cnj.jus.br/com-seis-anos-de-atuacao-nucleo-da-justica-do-tocantins-ja-entregou-mais-11-mil-titulos-fundiarios/>. Acesso em: 20 mai 2024

do já citado relatório da CPT que denuncia uma expansão dos conflitos no mesmo período exaltado pela premiação.

O destaque dessa contradição definitivamente não visa deslegitimar as ações já adotadas pelo TJTO, tampouco o reconhecimento recebido. Pelo contrário, este paradoxo apenas reforça o quão longo é o caminho de aprimoramento a ser construído. Compreender as lacunas que separaram a esfera institucional do plano real é o primeiro passo para que se promova um efetivo acesso à justiça para além do mero direito de petição (Salgado; Soares, 2023).

Neste anseio, a presente pesquisa se debruçou acerca da viabilidade de instituição de Varas Agrárias especializadas no âmbito do Estado do Tocantins. Esta proposta tem fundamento legal na Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que modificou o art. 126 da Constituição Federal, passando a dispor: “para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias” (Brasil, 2004).

Considerando o caráter impositivo da medida, que sobreveio mediante o complexo contexto fundiário nacional abordado, pesquisadores vêm discutindo essa iniciativa, tais como Quintans (2008), Hack (2017) e Mendonça (2000). Os mencionados autores, em suas respectivas obras, debatem tanto a necessidade da efetivação dessa política pública constitucionalmente prevista, quanto analisam, por meio de estudo de caso, os resultados obtidos nos poucos locais em que foi efetivamente instituída.

Nesta senda, o Estado do Pará, também integrante da Região Norte do Brasil, no ano de 2001, foi o primeiro a cumprir o mandamento constitucional e implementar 5 varas agrárias especializadas, nas cidades de Altamira, Redenção, Marabá, Santarém e Castanhal, verificadas como as de maior índice de conflito à época. Ressalte-se que, quanto a adoção dessa medida, o ente federativo figurava entre os líderes em concentração de terras e, conseqüentemente, de conflitos no campo, que, segundo dados da CPT, nesse período, atingiam 6.923 famílias (Quintans, 2008).

Importante esclarecer que, apesar da legislação utilizar-se da terminologia “varas agrárias”, seguindo o que é adotado pela própria Constituição Federal, na prática, elas lidariam diretamente com conflitos fundiários e não necessariamente com qualquer demanda que se desenvolva no âmbito agrário, como um mero desacordo comercial, por exemplo. Isso porque, em que pese um inicial juízo de equivalência entre os termos, há de se pontuar que “agrário” e “fundiário” não são sinônimos, e a definição dessa perspectiva será essencial até para a fixação das competências de tais varas. Essa dissociação prévia é importante, visto que, embora todo

conflito fundiário seja necessariamente agrário, nem toda demanda agrária é um conflito fundiário.

Essa percepção pauta-se no conceito adotado pelo próprio CNJ, que, por sua vez, interioriza a conceituação formulada pela Comissão Pastoral da Terra, que define conflitos fundiários como atos de enfrentamento ou resistência pela posse, propriedade ou uso de recursos naturais advindos da terra e essenciais para a sobrevivência de uma determinada comunidade, como seringais ou babaçuais, por exemplo. Estes conflitos, em regra, têm como atores, por exemplo, posseiros, assentados, pequenos proprietários, sem-terra e povos remanescentes de quilombos.

O lócus desta pesquisa, a Comarca de Novo Acordo – TO, foi escolhido por apresentar algumas peculiaridades. Situa-se na região do Jalapão, um dos mais singulares biomas brasileiros, essencialmente marcado pela vegetação de cerrado e campos de veredas, que contrastam com dunas, cachoeiras de águas azuis e fontes de águas cristalinas, além de fervedouros. Para além de suas belezas naturais, o local é habitação histórica de povos originários, com destaque para os Xerente, além de comunidades remanescentes de quilombos (Pizzio; Iglesias, 2020). Tradicionalmente pouco conhecido, ganhou especial relevância a partir da virada dos anos 2000, em função de matérias jornalísticas que expuseram o potencial turístico da região (Pizzio; Lopes, 2018).

Além dessa abrupta visibilidade, houve uma específica combinação de fatores históricos e econômicos que reverberaram nesse contexto, sobretudo em função do exponencial aumento da exploração agrícola e de sua inserção em uma região do país marcada pela insegurança jurídica institucional nesse particular (Oliveira; Crestani; Strassburg, 2016). O avanço do denominado “cinturão da soja” brasileiro fez despertar o interesse do capital em terras “desprezadas” e, logo, altamente suscetível ao assédio de grileiros que, historicamente, atuam no Norte do Brasil (Rezende, 2014).

A partir deste contexto, considera-se que esta pesquisa é relevante, pois, objetivava a realização de um estudo atualizado sobre a situação dos conflitos fundiários no Tocantins, observando-se, especialmente, as demandas judiciais que surgem desses conflitos, em seus aspectos quantitativo e qualitativo, bem como relacionando às possíveis melhorias a serem alcançadas com a instalação de varas especializadas na questão fundiária.

Nesta senda, há de se considerar a completa inserção da temática de maneira a atender aos requisitos da linha de pesquisa “Instrumentos da Jurisdição, Acesso à Justiça e Direitos Humanos” pela subárea “Cidadania, Diversidade e Acesso à Justiça”, conforme os aportes científicos nos estudos desenvolvidos no Programa de Mestrado em Prestação Jurisdicional em

Direitos Humanos. Esta pesquisa aborda questões sociais relacionadas a problemáticas diretamente ligadas à efetivação de um mandamento constitucional que amplia a democratiza e o acesso à justiça para aqueles inseridos no âmbito rural, em se tratando dos conflitos agrários dentro do estado do Tocantins, estabelecendo locais de incidência e sua exteriorização através de processos judiciais.

Sob esta perspectiva, a pergunta norteadora desta pesquisa é: como os conflitos fundiários na Comarca de Novo Acordo, Estado do Tocantins, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, vêm sendo tratados pelo Poder Judiciário?

Como já foi registrado, o objetivo geral desta pesquisa é analisar os conflitos fundiários na Comarca de Novo Acordo – TO e a resposta a este problema dada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. Já os objetivos específicos são três:

- Compreender o quadro teórico e normativo da questão fundiária no Brasil e no Estado do Tocantins, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988.
- Examinar a questão fundiária na Comarca de Novo Acordo a partir da fundação do Estado do Tocantins, comparando-se com medidas adotadas nos demais Estados da Região Amazônica.
- Propor a viabilidade da implementação de varas agrárias especializadas no âmbito do Poder Judiciário do Tocantins.

A hipótese desta pesquisa é que a instalação de varas especializadas em questões agrárias, no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins, atuará para a efetivação do acesso à justiça e, por conseguinte, ao aprimoramento da prestação jurisdicional.

Em função do objetivo geral e específicos, esta pesquisa apresenta caráter interdisciplinar, envolvendo os campos do Direito, História, Filosofia e Sociologia, estando em conformidade com a proposta do Mestrado.

Salgado e Soares (2023), ao discorrerem sobre o papel da história e da filosofia no processo de fortalecimento da busca pela efetivação do princípio da dignidade humana, explicam que tais áreas possibilitam um pensar humanístico da dignidade, para além de um mero conceito jurídico. Isso porque os direitos fundamentais precisam ser também compreendidos enquanto fruto de produção cultural, que engloba o arcabouço histórico, político e filosófico dos povos.

Partindo dessa visão, Santos (2012), ao abordar a importância das ciências humanas na construção do pensamento científico, explica que, sem prejuízo das demais áreas da ciência, as humanidades representam uma oportunidade de romper com uma visão meramente tecnicista, permitindo um olhar humanístico acerca dos complexos problemas sociais

enfrentados pela pesquisa científica. Em sua análise, uma interdisciplinaridade que se pauta em uma sólida formação humanística, abre caminhos para a superação de uma visão limitante das ciências.

É a partir dessa visão que o presente estudo visa o enfrentamento dos conflitos agrários, tendo por alvo a viabilidade de aprimoramento da prestação jurisdicional enquanto ferramenta para tal desiderato, uma vez que é no Poder Judiciário que, invariavelmente, deságuam grande parte de tais embates. Conforme afirmam Salgado e Soares (2023), o acesso à justiça, para além de uma visão simplificada do direito de petição, é um princípio construído pela tradição jurídica que exige a análise do passado para uma mínima compreensão dos desafios hodiernos e uma perspectiva de aprimoramento futuro. Pode-se denotar que esta garantia não é mera declaração de direito, em seu sentido estrito, de possibilitar o ingresso perante o Judiciário em busca de proteção, mas sim a mais completa garantia constitucional de efetivação de todos os demais direitos reconhecidos ao cidadão pela ordem jurídica.

A despeito da confirmação ou refutação desta hipótese, a presente pesquisa contribuirá para dar luz ao debate no que diz respeito aos conflitos agrários no Tocantins, além de questionar o quão válida é a estratégia de enfrentamento adotada pelo Tribunal de Justiça.

A dissertação está organizada em seis capítulos: no primeiro, encontra-se a introdução que expõe o desenho da pesquisa, fazendo uma contextualização da temática central da pesquisa, delimitação, formulação do problema norteador e definição dos objetivos. O segundo, denominado de “Fundamentação Teórica”, apresenta inicialmente a “Revisão de literatura” e a discussão sobre a “Questão Fundiária no Brasil”, a metodologia adotada na pesquisa e o modo descritivo do produto. No terceiro realiza-se uma revisão histórica e legislativa. No quarto capítulo, enfatizam-se os conflitos fundiários no Estado do Tocantins e, em continuidade, delimita-se, no quinto capítulo, a organização judiciária na Comarca de Novo Acordo. Propondo, no sexto capítulo, uma análise da questão das varas agrárias e a Responsabilidade Social do Poder Judiciário. Por fim, apresenta-se a conclusão, com os resultados, discussões e análises da pesquisa.

Em relação ao objetivo, esta é uma pesquisa analítica (Creswell, 2021), pois visa analisar os conflitos fundiários na Comarca de Novo Acordo (TO) e o serviço judicial oferecido ao homem do campo pelo Tribunal de Tocantins.

Em se tratando da abordagem, a investigação classifica-se como qualitativa e quantitativa, e se volta para análises dos dados e das informações assentando-se nas referências bibliográficas e empírico-documentais, em amplitude e profundidade em relação ao conjunto dos sete municípios da referida Comarca. Desse modo, a pesquisa estabelece uma aproximação

com a realidade social do objeto do estudo, assim como busca a relação de causa e efeito (Creswell, 2021).

Quanto às fontes de dados e informações, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e empírico-documental. A revisão bibliográfica, visando robustez e confiabilidade (Salge; De Oliveira; Silva, 2021), aprofunda os descritores citados anteriormente, constituídos com base em seu objeto: Varas Agrárias, Varas Agrárias Especializadas e Varas Agrárias no Tocantins. A busca destes termos foi aprofundada em teses e dissertações no catálogo de Dados da Capes; periódicos especializados; artigos doutrinários; livros; e levantamento junto a estados da Região Norte que implantaram varas agrárias estaduais, relacionando-a com impactos alcançados pela população rural local, bem como as dificuldades e experiências alcançadas tanto para instalação como para seu funcionamento.

Na pesquisa empírico-documental, o pesquisador volta-se para a compreensão de documentos, segundo Cellard (2008), que os conceituam como sendo registros históricos, devidamente preservados em suas fontes, que permitem aos estudiosos sua análise, compreensão e debate, dialogando com suas informações. Para fundamentar a análise documental, buscou referendar:

- O conjunto normativo nacional e do Tocantins, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto de Terras de 1964, a Constituição do Estado do Tocantins;
- Relatórios de órgãos governamentais ligados a questão agrária no Brasil, como a Pastoral da Terra;
- Dados e informações junto as varas cíveis com competência agrária no Tocantins, em especial, por meio do sistema eletrônico de processos judiciais do Tribunal de Justiça do Estado (e-proc), com a finalidade de elaborar um mapa de demanda, apresentando as ocorrências divididas por regiões de incidência. A partir deste panorama, objetiva-se a compreensão do atendimento que vem sendo prestado pelo Poder Judiciário em casos dessa natureza, e os possíveis impactos da implantação das varas agrárias nestas regiões;
- Dados e informações junto aos órgãos administrativos do Tribunal de Justiça do Tocantins e da Assembleia Legislativa do Estado, como as Comissões de Conflitos Agrários e o Núcleo de Prevenção e Regularização Fundiária do Tribunal.

Para a análise dos dados e das informações, foi realizada uma comparação entre as ideias dos teóricos e doutrinadores com os documentos, observando-se a perspectiva presente no quadro empírico-documental e sua pertinência teórica.

Quanto à classificação temporal, restringiu-se a pesquisa ao período a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a continuidade de pesquisas em

períodos anteriores, assim como a vigência deste mandamento constitucional.

Em síntese, o que se pretende é uma combinação de observações cuidadosas tanto de ordem doutrinária, como de ordem prática, e, a partir deste ponto, deduzir a proposta para a implementação de Varas Agrárias na Justiça Estadual Tocantinense, respondendo aos principais questionamentos levantados para a efetivação de políticas públicas. Espera-se que esta pesquisa possa colaborar para o avanço do debate em torno do conflito agrário no Estado do Tocantins, inspirando outras abordagens dentro dessa mesma temática e impulsionando a discussão em torno do acesso à justiça no campo.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Revisão de literatura

Para fundamentar a busca sobre o tema, realizou-se um levantamento, no mês de janeiro de 2024, acerca das produções científicas no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) sobre o objeto, utilizando o descritor enquanto palavra-chave “Varas Agrárias” no período de 2010 a 2023. O resultado da busca avançada confirmou o total de 172 publicações, e, dentre elas, selecionou-se aquelas que convergiam com a presente pesquisa, descartando aqueles trabalhos cuja pertinência temática não se aplicava ao objeto desta investigação; refinou-se a busca, encontrando-se os trabalhos apresentados no quadro que segue.

Quadro 1 - Levantamento Bibliográfico banco de dissertações e Teses da CAPES.

Ord.	Título	Autor	Ano	Instituição
1	Poder Judiciário e lutas por terra: conflitos e disputas a partir da experiência da vara agrária	CASTRO, Ana Carolina de Sousa	2017	Universidade Federal de Alagoas
2	Conflitos coletivos de luta pela terra e sistema de justiça: um debate sobre varas agrárias e cíveis	HACK, Fabiane	2017	Universidade Federal de Goiás
3	As varas agrárias como mecanismo de efetivação do acesso à justiça	GARCIA, Bianco Zalmora; PAULA, Roberto de.	2012	Revista SCIENTIA IURIS
4	Poder Judiciário e conflitos de terra: a experiência da vara agrária do sudeste paraense.	QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana	2011	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
5	As ocupações de luta por terra e a vara agrária de Minas Gerais	COSENZA, Rita de Cassia Araújo	2010	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

Para compreender as pesquisas, ressaltam-se, inicialmente, os estudos realizados por Castro (2017) ao mencionar que o Estado de Alagoas tem sido cenário constante de conflitos fundiários resultantes da luta pela posse da terra empreendida por famílias camponesas. Sendo assim, o objetivo geral é investigar como são conduzidos e julgados esses conflitos a partir de

sua entrada no Poder Judiciário, especialmente a partir da implementação de uma vara especializada para tratamento exclusivo dessas questões.

Sendo assim, Castro (2017) procedeu a análise dos processos judiciais que tramitaram e que ainda estão em tramitação na vara agrária, bem como foram realizadas entrevistas com os principais sujeitos, jurídicos ou não, envolvidos. A partir de então, foi possível analisar como os conflitos agrários são administrados, percebendo as diferenças e semelhanças na condução e julgamento dos processos pelos diferentes magistrados, bem como as limitações existentes e o poder de influência dos movimentos sociais nos resultados dos processos.

No final da sua investigação, Castro (2017) questionou se há, nos conflitos entre direitos, uma preponderância e sobreposição do direito de propriedade frente aos demais direitos, observando como a resposta estatal é construída para a resolução dos conflitos que se desenrolam nessa seara.

Por conseguinte, frisa-se que, na produção realizada por Hack (2017), evidencia-se a crescente judicialização dos conflitos sociais a partir da Constituição Federal de 1988 e as especificidades das demandas, que emergem de uma sociedade cada vez mais diversificada, exigem do Poder Judiciário respostas rápidas e eficientes.

Nesse contexto, segundo Hack (2017), considerando o elevado grau de conflituosidade no campo por todo o país, a Emenda Constitucional nº 45/2004 determinou que os Tribunais de Justiça dos Estados da Federação constituíssem varas especializadas para dirimir conflitos fundiários com competência exclusiva para questões agrárias.

Além disso, Hack (2017) atesta que alguns Tribunais, como o do Estado do Pará, já cumpriram o mandamento constitucional, e outros, como o de Goiás, ainda não o fizeram. Isso mesmo diante de um debate institucional pleno acerca do tema, inclusive, com uma solicitação formal sub-rogada por professores de Pós-Graduação do curso de Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG), que instruíram o requerimento direcionado ao então Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO), no ano de 2013, com dados que incluíam a análise de conflitos fundiários apreciados pelo Poder judiciário em 127 autos de processos, entre 2003 e 2011. Desse modo, esta pesquisa toma como referência as concepções do Direito como emancipação-dominação-resistência, encontradas principalmente em Boaventura de Souza Santos e Tulio Lima Viana, e do estudo de processos judiciais envolvendo conflitos coletivos pela terra em trâmite perante uma vara agrária do Pará e varas cíveis de Goiás. Este arcabouço jurídico foi construído a partir da redemocratização do país e envolve a função social da propriedade e da posse agrárias, a construção do direito à terra como um direito humano e o princípio da dignidade humana.

Hack (2017) enfatiza que os limites dos recortes de tempo e espaço, estes são estabelecidos a partir do referencial teórico escolhido, buscando analisar as racionalidades, repertórios, modos de entendimento da realidade, percepções, terminologias e discursos dos atores sociais envolvidos promovendo aproximações e distanciamentos que pretendem contribuir para o conhecimento e o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça, a fim de que atue efetivamente na construção de uma sociedade mais justa e fraterna.

Os autores Garcia e Paula (2012) consideram o processo histórico e a legislação agrária que consolidaram o nascimento do latifúndio no Brasil e as resistências populares emergentes dos conflitos pela posse da terra. Propõem a possibilidade de resolução dos conflitos coletivos relacionados à posse da terra e à situação de exclusão do trabalhador rural com a criação e instalação da Justiça Agrária. Na ideia desses autores, ocorre a descrição que o fundamento jurídico de tal justiça especializada decorre de princípios inseridos na Constituição Federal de 1988. Em suas conclusões, Garcia e Paula (2012) frisam que somente com uma Justiça Agrária é que se efetivará o princípio constitucional da função social da propriedade, corrigindo distorções que acirram ânimos, provocam conflitos e obstruem a Reforma Agrária.

Na pesquisa realizada por Quintans (2011), destaca-se que o Brasil, ao longo da história, foi palco de fortes conflitos pela posse da terra. Muitos destes conflitos foram, no decorrer dos anos, levados ao judiciário. Por isso, segundo a autora, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a possibilidade de os Tribunais de Justiça instalarem varas agrárias para dirimir estes conflitos.

Diante desta previsão legal, vários estados instalaram as referidas varas ou nomearam juízes para estas funções, sendo o Pará foi um deles. Em 2001, o Tribunal de Justiça do Estado instituiu cinco varas agrárias em diferentes municípios. A primeira delas foi instalada em 2002, na Região Sudeste Paraense, na cidade de Marabá. O trabalho investiga as práticas e discursos dos atores sociais envolvidos nos processos judiciais relativos aos conflitos coletivos pela posse da terra julgados, por essa vara agrária do Sudeste Paraense.

Quintans (2011) relata, em seu estudo, que estes processos em sua maioria são ações possessórias propostas por fazendeiros ou empresas detentoras de títulos relativos à terra, nem sempre legais, contra ocupações de fazendas por trabalhadores rurais. Dentre os atores envolvidos nesses conflitos e nos processos judiciais decorrentes, destacam-se: advogados de proprietários de terra e organizações de trabalhadores rurais, magistrados, promotores, funcionários de órgãos agrários e fundiários, além de ouvidores agrários.

Diante do panorama existente, o trabalho conferiu especial atenção aos juízes que atuam junto à vara agrária, investigando as características desta magistratura, sua origem, seu

perfil social e etário, bem como suas concepções sobre questões relativas aos conflitos de terra, analisando se a pluralidade entre a magistratura permite uma abertura interpretativa e mudanças no campo jurídico, dialogando, desse modo, com Sadek (2006) e Vianna et al. (1996).

Quintans (2011) buscou compreender melhor o tema, para analisar o caminho constitucional e legislativo de implementação das varas especializadas e da reforma agrária no país. Assim, verificou e discorreu sobre a elaboração das constituições, partindo da concepção da construção histórica do direito, bem como trabalhou com Marx (1987 e 1991), Lefort (1989 e 1991), Bobbio (2004), Thompson (1997), Boaventura de Sousa Santos (2005) dentre outros.

Essa sistematização foi fundamental para a compreensão dos usos dos direitos e das leis pelos atores sociais nas varas agrárias (Quintans, 2011). Nesta esteira do trabalho, de acordo com a autora, exploraram-se os argumentos dos advogados dos trabalhadores rurais e dos proprietários de terra nos processos possessórios julgados pela vara agrária de Marabá.

Em seus resultados, apresentou as práticas e decisões judiciais dos juízes como: i) as audiências de justificação de posse e as decisões sobre os pedidos liminares (verificando se havia a análise do cumprimento da função social pela propriedade); ii) análise das provas; iii) participação do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Instituto de Terras do Pará (Iterpa) e Ministério Público nos processos; iv) perícia judicial; v) deslocamento ao local do conflito; vi) posição dos desembargadores e; vii) cumprimento das liminares (realização de audiências/reuniões de conciliação e mediação de conflitos e o papel da tropa especializada pelo cumprimento das liminares).

Já a pesquisa de Cosenza (2010), vislumbrou discussões sobre a construção de pareceres judiciais na Vara Agrária de Minas Gerais, a partir de ações de reintegrações de posse. A pesquisa foi realizada por meio da leitura das audiências judiciais, compreendendo-as como espaço de ação política, interação entre culturas e poderes distintos; espaço de conflito e ressocialização; possibilidade de reconstrução de visões de mundo, direitos e interpretações das leis; e, também, como um meio de reafirmação de poderes e estruturas sociais.

Neste contexto, de acordo com Cosenza (2010), foram construídos diferentes pareceres emitidos pelos magistrados que serão analisados, não a partir de seu caráter jurídico, mas com a pretensão de explicitar as relações sociais e políticas que perpassam por sua construção. Há os casos em que o proprietário da terra ocupada permitiu a vistoria do Incra, apesar da Lei que impede vistoria e desapropriação do imóvel ocupado, por dois anos. Já em outros casos, essa Lei foi apropriada pelos proprietários para conseguir a Reintegração de Posse. Em alguns casos houve autorização dos representantes dos imóveis, para os acampados se manterem na terra mediante Contrato de Comodato, com cláusulas e prazo pré-estabelecido.

Para Cosenza (2010), há uma reinvenção das relações tradicionais a partir de um comodato judicialmente regulamentado. Já nos pareceres que indicam desapropriação em curso pelo Incra, destacam-se, para a reflexão, casos cujas disputas ultrapassam as relativas aos direitos das partes e focam disputas de poderes entre instâncias jurídicas, revelando hierarquias e influências na construção de práticas sociais e políticas. Pois, influi nos pareceres dos juízes que podem não querer que suas sentenças sejam revogadas pela instância superior.

Os breves resumos elencados a respeito do arcabouço científico já produzido a respeito do tema desvelam, não obstante, as peculiaridades de cada contexto regional nos quais estão inseridos, a existência de um relevante debate acadêmico não apenas sobre a viabilidade da implementação dessa política pública em si, mas também sobre seus efetivos resultados. Consideram-se experiências já consolidadas, como a do Estado do Pará, e outras em que há um histórico de debate, e até mesmo cobranças institucionais, como no Estado de Goiás. Internalizar essa discussão ao âmbito do Estado do Tocantins poderá oportunizar, ao mesmo tempo, o fomento do debate já em pauta e a análise desse tema sob a perspectiva social, cultural, econômica, bem como das contradições que são próprias deste Estado.

Quanto aos demais resultados obtidos, desta vez no repositório da Universidade Federal do Tocantins (UFT), foi realizado outro levantamento, utilizando-se dos termos “Varas Agrárias Especializadas”, sendo obtidos 11 resultados, dos quais repetiram os 5 estudos retromencionados, e foram identificados outros 7 não relacionados. Além disso, foi realizada uma pesquisa pelo termo “Varas Agrárias Tocantins”, obtendo-se 2 resultados, mas não relacionados ao objeto da pesquisa.

Por fim, foi realizado um levantamento junto ao repositório de teses e dissertações da UFT, utilizando-se das mesmas palavras-chave, obtendo-se 10 resultados, dos quais nenhum apresentou pertinência com a temática. Os resultados são apresentados no Quadro 2:

Quadro 2 - Levantamento Bibliográfico do repositório da UFT

Ord.	Título	Autor	Ano	Instituição
1	Hemilaminectomia para meningioma espinhal em cães	OLIVEIRA, Sergio Vinicius Silva	2022	Universidade Federal do Tocantins
2	A atuação do sistema de garantia dos direitos da criança e do adolescente no enfrentamento ao abuso sexual infanto-juvenil em Miracema do Tocantins	CORDEIRO, Adriana Freitas	2021	Universidade Federal do Tocantins

3	Gestão de cartas precatórias: uma proposta de aperfeiçoamento para a prestação jurisdicional	COSTA, Igor Rodrigues da	2019	Universidade Federal do Tocantins
4	Análise da eficiência da prova pericial com uso de imagens de satélite em demandas judiciais agrárias	LIMA, Luatom Bezerra Adelino de	2019	Universidade Federal do Tocantins
5	Avanço digital do Poder Judiciário: o rompimento das barreiras físicas da atuação territorial dos magistrados em razão do processo judicial eletrônico e a relativização do princípio do juiz natural	OLIVEIRA, Adriano Gomes de Melo	2018	Universidade Federal do Tocantins
6	Palmas, no Tocantins, terra de quem? As desapropriações e desposseções de terras para a implantação da última capital projetada do século XX	LUCINI, Andréia Cristina Guimarães Cantuária.	2018	Universidade Federal do Tocantins
7	Soroepidemiologia de leishmania infantum em equinos de Araguaína, Tocantins	CHAGAS, Fabiana da Silva Carneiro	2017	Universidade Federal do Tocantins
8	Práxis política do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – TO: trajetória de organização e formação política	ALMEIDA, Rejane Cleide Medeiros de	2017	Universidade Federal do Tocantins
9	Poder judiciário estadual e sustentabilidade: o aprimoramento dos mecanismos de solução de conflitos ambientais no estado do Tocantins	VAMPRE, Spencer	2015	Universidade Federal do Tocantins
10	A lei Maria da Penha entre o direito formal e o direito de fato: a necessidade de formação permanente da rede de proteção às mulheres em situação de violência doméstica no estado do Tocantins	LOURENÇO, Edssandra Barbosa da Silva	2015	Universidade Federal do Tocantins

Fonte: Elaborado pelo autor (2024)

A partir dos dados obtidos, observa-se que o objeto da presente pesquisa é pouco explorado, mesmo em âmbito nacional, sendo totalmente ausente quando seu objeto é restringido ao Estado do Tocantins, constituindo-se em verdadeira lacuna bibliográfica. Assim, é inegável a relevância desta pesquisa, pois, além de ampliar o debate acadêmico acerca da matéria, seu resultado pode contribuir para a regulamentação da matéria e a efetiva

implantação de varas agrárias no Estado do Tocantins, com a observância de fatores técnicos e sociais, relacionando princípios, garantias e direitos fundamentais.

3 A TRAJETÓRIA DA LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: DO IMPÉRIO À REPÚBLICA

Os conflitos fundiários se originam no processo de formação do país e se ligam historicamente, à concentração da terra nas mãos de poucos latifundiários desde o período colonial. Furtado (1989, p. 59) escreveu que “a concentração da propriedade da terra está profundamente enraizada na formação histórica do país”.

Fernandes (1999), em uma linha de raciocínio semelhante, traz a perspectiva de que a gênese dos conflitos fundiários brasileiros assenta-se no início do processo de colonização, que, em seu âmago, é a face pura do que vem a ser um processo de violenta expropriação territorial e, por consequência, de inauguração dos processos de resistência. O autor dá ênfase à luta dos povos originários brasileiros, que, entre os séculos XVI e XVII, insurgiram-se contra a exploração de suas terras e o trabalho forçado, posteriormente substituído pela escravização africana. De modo que os escravizados apresentaram resistência por meio dos diversos quilombos formados por todo o Brasil na parte final do século XVII.

Do ponto de vista formal, de acordo com Caetano (2019), a História do Direito Agrário no Brasil sedimenta, cronologicamente, a política de regularização de terra. O Tratado de Tordesilhas se apresenta como o documento inaugural dessa história, assinado em 7/6/1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro.

Acrescenta-se, neste diálogo com Caetano (2019), a ideia de Baldez (2002), ao contextualizar que, no período colonial, o Brasil passou pelo regime das sesmarias³, o qual representou o ponto de partida do latifúndio no país. Por mais que esse regime não tenha produzido resultados satisfatórios na distribuição de terras no Brasil, permaneceu em vigor até o ano de 1822, poucos meses antes da promulgação da independência política do país.

A instituição do regime sesmarial se justificou diante da necessidade de proteger as terras “encontradas”, contudo, tem sua essência calcada em dificuldades financeiras enfrentadas pela Coroa Portuguesa naquele período. Isso porque o referido sistema consistia em transmitir

³ Sesmarias eram os lotes que eram distribuídos aos beneficiários em nome do Rei de Portugal para que pudessem cultivar e produzir nas terras virgens, sendo abolido no ano de 1822.

à iniciativa particular a colonização, parcelando as terras brasileiras por meio das capitânicas hereditárias, e, assim, instituiu os primeiros grandes latifúndios e latifundiários do país (Paula, 2010).

Ademais Celestino e Rocha (2010, p. 7-8), destacam que:

Primeiro monumento das sesmarias no Brasil é a carta patente, dada a Martin Afonso de Souza, que chegou ao Brasil em 3 de dezembro de 1530, trazendo três cartas régias das quais a primeira autorizava a tomar posse de terras que descobrisse e a organizar o respectivo governo e administração civil e militar; a segunda lhe conferia os títulos de capitão-mor e governador das terras do Brasil; e a última, enfim, lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e se pudessem aproveitar. [...] Fidalgos e homens de distinção recebiam de sesmaria tratos enormes de terras, que, depois de divididos, repartiam entre os povoadores, ainda por concessão de sesmarias. A população colonial se estabeleceu obedecendo, não a um plano de distribuição geográfico predeterminado, mas ao arbítrio e à conveniência individual.

Essa concessão era de interesse de grandes donos de terra, aforando uma disparidade dos pequenos agricultores que realmente buscavam garantir um espaço para cultivar e produzir.

A extinção formal desse sistema se deu pela Resolução nº 76, de 17 de julho de 1822 (Mattos Neto, 2006), em consequência da edição da primeira Constituição brasileira, que estabelecia o direito de propriedade fundamental a ser resguardado. Segundo Westin (2020), imediatamente após a declaração da independência, o então Imperador Dom Pedro I optou por proibir a adoção de novas sesmaria, mas omitiu-se por completo sobre como se daria o sistema de distribuição e ocupação de terras no país, abrindo, então, uma lacuna significativa na legislação que só foi solvida pela edição da Lei de Terras, em 1850. Ao findar o regime das sesmarias, um novo termo foi instituído que passou a ser conhecimento como o regime das posses.

Sobre este período, explica Gaio (2019, p. 29):

As sesmarias deixam de ser feitas em 1822. Com a primeira Constituição, em 1824, estabelece-se formalmente o direito de propriedade como um direito fundamental e absoluto. Há, a partir daí, uma lacuna legislativa, coexistindo dois regimes jurídicos conflitantes, e essa lacuna só é resolvida em 1850, com a edição da Lei de Terras, a chamada Lei 601, e o seu Regulamento – o Decreto 1.318/1854.

A negligência do governante não passou despercebida e foi responsável por uma onda de ocupações a terras que eram, até então, públicas. Importa contextualizar que, nessa época, a população brasileira girava em torno de 10 milhões de pessoas, número que contrasta

radicalmente com os atuais mais de 200 milhões de habitantes. Dessa maneira, com vasta extensão territorial inabitada, surgiram então duas formas de ocupação das terras públicas. Para grandes detentores de capital, despontou a oportunidade, não ignorada, de se instalarem em grandes porções de terra, fundando seus próprios latifúndios que, até aquele momento, eram uma regalia exclusivamente reservada aos amigos da Coroa Portuguesa. Noutra direção, também surgiram as primeiras comunidades de pequenos camponeses que, diante da ausência de proibição, extraíam da terra sua fonte de subsistência. Curiosamente, apesar de estarem em realidades fáticas muito distintas, ambos ostentavam a mesma condição jurídica nesta quadra da história: a de meros posseiros e, como tal, poderiam ter suas terras expropriadas a qualquer momento (Westin, 2020).

3.1 O processo de construção da Lei de Terra de 1850: Latifundiários, Discursos e a Estabilidade Fundiária

É neste acirrado contexto histórico que advém a edição da Lei nº 601/1850, regulamentada pelo Decreto nº 1.318/1854, conhecida como Lei de Terras. Não obstante, sem surpresas, a lei em questão apenas manteve a lógica de privilégio de classes já vigente. Westin (2020) analisou o processo legislativo que desaguou na lei promulgada, constando que grande parte dos parlamentares que participaram de sua edição eram grandes latifundiários. Ao realizar análise dos discursos proferidos nos debates parlamentares, o autor ressalta que estes culpavam os pequenos possuidores pela instabilidade fundiária no país, ao passo que classificavam os grandes agricultores como verdadeiros heróis no processo de ocupação do território nacional, conforme descreve Westin (2020):

Documentos da época hoje guardados no Arquivo do Senado, em Brasília, revelam como a composição do campo brasileiro foi planejada. Os próprios senadores e deputados eram, em grande parte, senhores de terras. O senador Costa Ferreira (MA), por exemplo, discursou:

— Isso de repartir terras em pequenos bocados não é exequível. Só quem nunca foi lavrador é que pode julgar o contrário. São utopias. Ninguém vai para lá [o interior do país]. Ninguém se quer arriscar.

— Existem nas províncias muitas terras, mas algumas não se acham demarcadas nem são beneficiadas porque estão infestadas de gentios [indígenas]. Nas minhas fazendas já tenho tido alguns prejuízos por essa causa em gado, escravos, *etc.* A maior parte dos [pequenos] lavradores da minha província não lavra para o interior porque o gentio não os deixa. Mas um lavrador poderoso, logo que entra, pode beneficiar as terras. Muito lucra, pois, a nação em se venderem as fazendas nacionais a particulares que as cultivem.

A consequência foi a aprovação de uma norma que, hoje, é interpretada como a grande responsável pela desigualdade na repartição de terras, vigente até século XXI. Em 1850, a Lei de Terras, instituída pela Lei nº 601, conforme os documentos da época, previu, em seu artigo 5º, a primeira regulamentação para a regularização de terras públicas cultivadas que constituíssem a “morada habitual” do posseiro (Brasil, 1850).

A norma é considerada como o marco legal da instituição da propriedade privada no Brasil, ao permitir livremente a compra e venda de terras, estabelecendo a terra como produto, sem considerar aspectos como a sua função social ou os valores tradicionais e ancestrais que regem a relação de povos tradicionais com seu território (Gaio, 2019). Por consequência, apenas uma minoria rica se viu em condições de adquirir grandes porções de terras, expulsando violentamente camponeses e indígenas que ousassem transpor suas terras que, agora, possuíam a chancela de propriedade. A nova Lei de Terras previa, já em seu primeiro artigo, que aqueles que invadissem as terras públicas, a partir de então, seriam presos (Brasil, 1850). Um duro recado, evidentemente, direcionado aos pobres.

A Lei de Terras trouxe uma significativa alteração no sistema jurídico da época, ao promover mudanças na relação contratual da força de trabalho, substituindo os escravos pelos imigrantes que chegavam ao país. Além disso, aboliu, ao menos formalmente, o hábito da ocupação espontânea das terras, estabelecendo a necessidade de seguir todos os processos administrativos para legalização do domínio e a definição do limite máximo de áreas que poderiam ser concedidas.

Em sua análise, da obra de Trecanni (2006), Caetano (2019, p. 24) destaca que:

A Lei de Terras criou o primeiro cadastro de terras denominado de “registro paroquial”. Não só os proprietários, mas os que detinham a terra como posse eram obrigados a efetuar o registro. A autoridade perante a qual os possuidores deveriam registrar suas terras eram os vigários das paróquias (por isso estes registros vão ser vulgarmente conhecidos como Registros Paroquiais ou Registros do Vigário).

De acordo com a perspectiva de Caetano (2019, p. 24), algumas situações que foram ocorrendo estavam relacionados aos problemas na “estrutura fundiária ao iniciar o difícil processo de identificação dos verdadeiros donos das terras, tendo em vista, a inexatidão dos registros paroquiais, uma vez que eles eram formalizados exclusivamente com a declaração do detentor da terra”.

Outro ponto que merece especial relevância, é o fato de que a Lei de Terras entrou em vigor duas semanas após a instituição da Lei Eusébio de Queirós, tida como o primeiro marco

legal no lento e tortuoso caminho da abolição legal da escravidão no Brasil. Westin (2020) destaca que não se trata de uma mera coincidência, mas um movimento meticulosamente orquestrado para preservar os interesses dos grandes latifundiários, que, nessa quadra da história, já previam que abolição se avizinhava de forma inevitável; com a total óbice à ocupação de terras públicas, ex-escravizados e imigrantes jamais teriam condições de adquirir terras de forma onerosa, o que lhes gerava ampla e precarizada mão de obra à disposição dos latifúndios.

Por conta desse sistema, observa-se a eclosão dos conflitos por terra no âmbito agrário no período, uma consequência indissociável da concentração de terras, evidenciando uma relação de causa e efeito que permanece nos conflitos fundiários brasileiros até a contemporaneidade. Embora inexistam levantamentos estatísticos no período, Mesquita (2008), ao analisar os efeitos da aplicação da Lei de Terras na Região Amazônica, afirma que o endosso legal aos latifúndios foi primordial para consolidação da situação de vulnerabilidade dos pequenos camponeses e, por conseguinte, para o crescimento da violência no campo.

3.2 Direito e Propriedade: Compreendendo as Transformações do Regime Jurídico das Terras no Brasil e sua Correlação com os Conflitos Fundiários

Em continuidade ao contexto histórico legislativo, perfaz-se mencionar os fatores ocorridos no ano de 1891, quando a Constituição Republicana transferiu a administração das terras de uso público da União para os Estados. Dessa forma, cada unidade federativa adotou diferentes medidas para lidar com as questões fundiárias.

Contudo, somente com a publicação do Código Civil de 1916, estabeleceu-se um regime jurídico para a discriminação das terras pertencentes aos Estados, prevendo a possibilidade de aquisição por meio do usucapião. Mas, foi a Constituição de 1946 que dispôs acerca do direito à propriedade e regulamentou a desapropriação da terra por aqueles que assim tivessem interesse em vender.

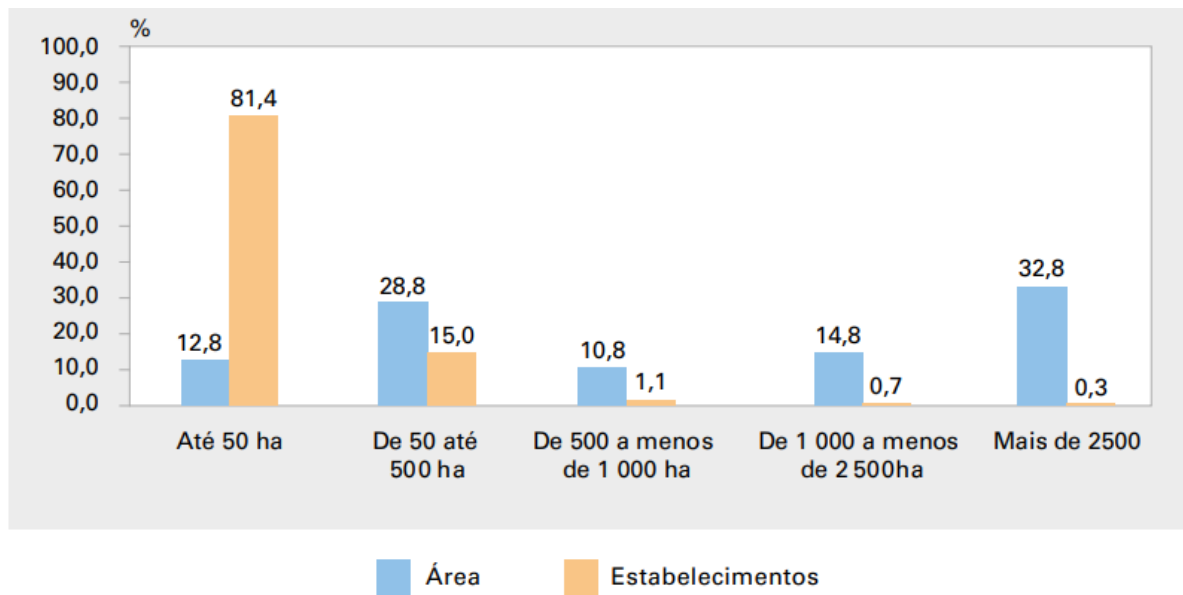
Essa estrutura legal só veio a ser minimamente desafiada a partir da promulgação do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) que estabeleceu conceitos como o da função social da terra e a ideia de justiça social, ao garantir alguma proteção à figura do posseiro. A legislação possuiu, não obstante, após quase cem anos de vigência da já questionada Lei de Terras, tempo suficiente para que se enraizasse uma estrutura de desigualdade na formação do campo brasileiro (Mattos Neto, 2006; Paula, 2010).

Segundo dados fornecidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE,

2020), a desigualdade na distribuição de terras no Brasil é classificada como “alto grau de concentração”, seguindo a metodologia do índice Gini⁴. A pesquisa relata que, no período de 1985 a 2006, o índice manteve-se praticamente inalterado, apresentando um crescimento na desigualdade no último Censo Agropecuário, realizado em 2017. Neste último levantamento, o país alcançou a posição 0,867, em uma escala cujo limite máximo é 1.

O estudo promovido pelo IBGE (2020) destaca, ainda, que em 2017 as áreas ocupadas com menos de 50 hectares correspondiam a 81,4% do total do número de imóveis, mas ocupavam somente 12,8% da área total disponível no país. Em contrapartida, aqueles com mais de 2.500 hectares representavam apenas 0,3% do total de estabelecimentos, mas detinham 32,8% da área total.

Gráfico 1 - Distribuição da área e da quantidade de estabelecimentos rurais, segundo os grupos de área - Brasil – 2017.



Fonte: IBGE (2020), p. 47

Alguns aspectos relevantes acerca da aprovação do Estatuto da Terra merecem ser aprofundados, sobretudo no que concerne à inédita previsão legal do estabelecimento de uma reforma agrária no país. Esse avanço surgiu diante de uma intensa pressão popular, de disputas políticas e ideológicas em plena efervescência na década de 1960, bem como diante de um quadro de escalada dos conflitos por terra que já não podiam ser silenciados. Também não se

⁴ O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo.

pode ignorar que a aprovação do projeto ocorreu em um contexto pós-golpe militar (1964), frente a um amplo sentimento anticomunista, e causou revolta entre as alas conservadoras que eram umbilicalmente ligadas aos grandes proprietários. Bruno (1995) considera que esses grupos foram pilares de sustentação para a instauração do regime militar no Brasil.

Bruno (1995) explica que, contudo, a despeito da apropriação do termo “reforma agrária” como uma bandeira de luta dos movimentos sindicais ruralistas, sobretudo no curso dos anos seguintes, é enganosa a percepção de que se trata de uma pauta de esquerda. Pelo contrário, nos anos que antecederam a concepção do regime ditatorial, grandes proprietários e latifundiários já vinham pregando, publicamente, a defesa de uma reforma agrária “democrática e cristã”, enquanto uma antítese ao que intitulavam como “opção socialista”, defendida pelo Presidente João Goulart — que, posteriormente, seria deposto pelos militares, justamente sob o pressuposto de que este representava uma ameaça comunista.

Por todo o exposto, é fácil a percepção de que o modelo de distribuição de terras que vinha sendo praticado no país estava fadado ao fracasso e uma alteração na legislação revelava-se inafastável. Até porque, um ambiente de crises e conflitos generalizados não favorecia os próprios interesses do capital. Ora, com a vedação ao ingresso em novas terras públicas, existia grande anseio da burguesia em explorar as vastas áreas produtivas ainda ociosas no país (Bruno, 1995).

Ademais, não se pode ignorar que o país atravessava uma intensa crise econômica, ao passo que o então primeiro governante da Ditadura, que perduraria por 21 anos no país, Castelo Branco, enxergava na modernização da agricultura brasileira um dos pilares necessários para afagar a pressão econômica e, conseqüentemente, sustentar o regime (Bruno, 1995).

Portanto, após um período inicial de resistência ao projeto, desvelou-se às elites e ao próprio Regime Militar, que mais inteligente do que um boicote a qualquer movimento reformista, era a apropriação da pauta. Bruno (1995), em obra dedicada à análise dos debates travados em torno da elaboração do Estatuto da Terra, explica que o Regime Militar se aproveitou da concentração de poderes que apenas um regime de exceção é capaz de conferir, para migrar um debate para o plano institucional, o que permitia um amplo *lobby* da classe ruralista em torno de cada vírgula que constava no texto, para que nenhuma minúcia abrisse precedentes contrários a seus interesses. Nesse aspecto, afirma Bruno (1995, p. 8) que:

Cada conceito, palavra e vírgula foram exaustivamente dissecados e analisados: por exemplo, discutia-se, se a expressão mais correta deveria ser “direito à propriedade” ou “direito de propriedade da terra”; argumentava-se que a palavra minifúndio deveria anteceder a latifúndio em todas as situações

de penalização e normatizações restritivas; propunha-se a inclusão da expressão “quando necessária” a todos os parágrafos que abordassem a modificação do regime de posse e uso da terra; criticava-se a demanda de uma estrutura agrária mais justa sob o argumento de que, com ela, estava subentendida a noção de injustiça; sugeria-se a substituição do termo “propriedades *comprovadamente* exploradas” pelo de “propriedades *convenientemente* exploradas”.

Em relação aos debates em torno da elaboração do projeto, importa a esta pesquisa ressaltar que houve discussões acerca da inserção de textos que visavam a implementação de uma justiça agrária autônoma no país, que era entendida pelo Grupo de trabalho sobre o Estatuto da Terra (Gret)⁵, enquanto um mecanismo necessário para o arrefecimento das tensões no campo e como uma das causas da intensificação nos conflitos rurais, experimentada nos anos que antecediam o projeto. A proposta foi, entretanto, imediatamente eliminada do texto, por contrariar as elites políticas (Bruno, 1995).

Nesse contexto, se deu a então aprovação do Estatuto da Terra, que representou alguns avanços no campo da justiça social, ao menos em termos legislativos, ao estabelecer uma noção de reforma agrária (art. 1º, § 1º, da Lei nº 4.504/1964), o combate e a conceitualização de latifúndios e minifúndios, além de estabelecer a definição de propriedade familiar e prever o pagamento de títulos da dívida pública em caso de desapropriação (Brasil, 1964).

Não obstante, segundo Borges (1996), o texto foi meticulosamente elaborado para que estas premissas não ameaçassem os grandes produtores rurais, o que se deu, principalmente, pela definição da figura da empresa rural, assim definido no Estatuto da Terra (Brasil, 1964, cap. I, art. 4º, inc. VI):

VI - "Empresa Rural" é o empreendimento de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que explore econômica e racionalmente imóvel rural, dentro de condição de rendimento econômico... Vetado... da região em que se situe e que explore área mínima agricultável do imóvel segundo padrões fixados, pública e previamente, pelo Poder Executivo. Para esse fim, equiparam-se às áreas cultivadas, as pastagens, as matas naturais e artificiais e as áreas ocupadas com benfeitorias;

A figura da empresa rural, na prática, representou o mecanismo de impulsão ao desenvolvimentismo perseguido pelo Regime Militar, ao mesmo tempo que preservava, nitidamente, as grandes propriedades rurais que, uma vez produtivas, não mais poderiam ser consideradas como latifúndios – ao mesmo não legalmente. Não coincidentemente, o artigo 3º

⁵ O Gret foi uma comissão instituída, durante o governo militar, com o objetivo de elaborar o documento base da formulação da lei.

da lei em questão vedou a desapropriação em face das empresas rurais (Bruno, 1995).

Todo este conjunto resultou no que Quintans (2011) estabelece como uma legislação contraditória, que faz acenos a uma política de combate aos latifúndios e à democratização da terra, mas que consolida uma lógica produtivista e de proteção às grandes empresas rurais. Na prática, isso acabou por obstruir a efetivação de qualquer iniciativa que pudesse ser considerada uma reforma agrária. Transcorridos mais de cinquenta anos desde a aprovação do projeto, os dados sobre concentração de terras supramencionados indicam o quão lógicas são as conclusões da autora.

Após o fim da ditadura, assumiu o Governo Brasileiro o Presidente José Sarney, que tinha em sua proposta retomar as diretrizes do Estatuto da Terra através da elaboração do I Plano Nacional de Reforma Agrária (I PNRA) aprovado em 1985. Para Oliveira (1994, p. 131):

O I PNRA já trazia retrocessos em relação ao estatuto da terra, como, por exemplo, o artigo 2º, § 29, do Decreto nº 91.766, onde está expresso que se evitará, sempre que possível, a desapropriação de latifúndios. Outro ponto diz respeito aos imóveis que tivessem grande presença de arrendatários e/ou parceiros, onde as disposições legais fossem respeitadas. O fracasso da reforma agrária da "Nova República" de José Sarney era flagrante já no primeiro ano, uma vez que somente 5% da meta das famílias assentadas e da área desapropriada foram realizadas. Com o fracasso do I PNRA e a timidez da reforma agrária na Constituinte de 88, os nascentes movimentos sócio territoriais emergem como novos personagens da cena política nacional. Fato que fortaleceu a luta pela terra. A história que marca a longa marcha do campesinato brasileiro está escrita nas lutas, quase sempre, sangrenta desta classe social.

Um novo ideal começa a ser estruturado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que, em sua práxis legal, atribuiu à União as terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, das fortificações e construções militares, às vias federais de comunicação e à preservação ambiental. No que tange às terras públicas e devolutas, determinou-se que sua destinação deveria ser compatibilizada com a política agrícola e com o plano nacional de reforma agrária (Brasil, 1988), uma reforma agrária que, como já pontuado, nunca se concretizou.

Portanto, tem-se que a concentração de terras e, conseqüentemente, a disputa por elas, representa uma tônica vigente no Brasil por séculos, e que teve sua lógica de privilégio de classes meramente revalidada pelas normativas que se seguiram no curso dos anos, tais como a Lei de Terras, Lei nº 601/1850 e o Estatuto da Terra de 1964. Apesar desses regulamentos terem representado esperanças de avanços, eles apenas contribuíram para a concentração de terras em grandes latifúndios, dificultando o acesso dos pequenos agricultores e dos imigrantes, e seu

caráter não democrático se apresentava com a ausência de preocupações de cunho social (Mattos Neto, 2006; Paula, 2010).

Todo esse processo histórico, que foi marcado por conflito e violência no campo, conclamou a atitudes enérgicas estatais e culminou com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 5 de outubro de 1988. A Assembleia Nacional Constituinte muito debateu sobre a questão agrária e as formas de solucionar a situação de permanente conflito entre posseiros e proprietários de terra, cogitando-se, novamente, a já debatida instituição de uma Justiça Agrária autônoma, apesar de mais uma vez postergada. Por fim, a chamada Constituição Democrática dispôs sobre a necessidade da propriedade cumprir a sua função social como princípio fundamental esculpido no artigo 5º, XXIII, e complementando no artigo 186 (Brasil, 1988).

A remontada deste histórico legislativo, sintetizado acima, possibilita a compreensão das raízes dos conflitos fundiários instaurados no país, os quais estão diretamente ligados ao modo com que a legislação vem tratando a questão da terra e do homem no campo. Reiterando, ao longo dos séculos, a mentalidade colonial por meio da perpetuação das políticas direcionadas a concentração de terra nas mãos de poucos e subjugando historicamente o pequeno produtor rural.

3.3 A Questão Agrária após a Constituição de 1988: Propriedade, Reforma Agrária e Função Social da Terra

A Constituição Federal, promulgada em 5 de outubro de 1988, foi fruto da reabertura democrática e, conseqüentemente, alvo da intensa disputa política e ideológica que reascendeu o debate sobre a questão da terra no país. Conforme conceitua Teixeira (2003), a elaboração de uma nova constituição investe o constituinte do que a doutrina chama de Poder Originário, dando-lhe carta-branca para estabelecer as bases legais sob as quais todo o sistema jurídico irá se firmar. Teixeira (2003, p. 204) define o nascimento de uma constituição como:

Obra do poder constituinte originário, cuja principal função é positivar a *vontade comum* da nação. Nessa tarefa, cabe-lhe adotar as decisões fundamentais sobre o modo e a forma de existência política da sociedade e, nas sociedades democráticas, estabelecer a separação de poderes, a forma de sua aquisição e de seu exercício, bem como os direitos fundamentais.

Como é destacado por Teixeira (2003), em que pese a existência de uma divergência

doutrinária acerca do quão ilimitado este poder – em que duelam correntes como a de Carl Schmitt, que o define como inteiramente soberano e não sujeito a quaisquer limites, e linhas como a de Jorge Miranda, por exemplo, que afirma que existiriam limitações quanto a observância mínima a valores jurídicos, éticos e de consenso coletivo – , cuida-se de uma discussão cujo aprofundamento não se faz necessário para os fins deste trabalho. Bastando a compreensão de que se abre uma janela de oportunidade relativamente rara para a legislação de temas que regerão o país.

Evidentemente, o processo é árduo e, no caso da Constituição de Federal de 1988, levou um ano e oito meses, pois demanda a instituição de diversas comissões que tratam sobre as mais diversas temáticas – como direitos humanos, sistema criminal, formas de governo e Estado, entre outros temas. No que tange à questão fundiária, Pilatti (2019), discorre que se viu um duelo insólito entre duas alas. Uma progressista que contava, de sobremaneira, com políticos de esquerda e era apoiada pelos já atuantes movimentos de organização de trabalhadores rurais, com especial destaque à Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), CPT, Confederação dos Bispos do Brasil (CNBB) e Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra). Noutro giro, tinha-se uma ala conservadora que formou a Frente Parlamentar da Agricultura e era ligada a entidades que representavam grandes proprietários, como a Sociedade Rural Brasileira (SRB) e a Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

Em um processo muito semelhante ao ocorrido no curso da elaboração do Estatuto da Terra, viu-se um longo enfrentamento de projetos e anteprojetos em torno das principais pautas ligadas ao tema (propriedade privada, reforma agrária e função social da terra). Não obstante, nessa oportunidade, a abertura democrática permitiu maiores avanços às demandas com viés social, uma vez que o cenário já permitia a atuação de movimentos sindicais organizados e lideranças políticas – deputados constituintes – com alinhamento político progressista.

De toda forma, o texto aprovado não passou ileso ao intenso *lobby* políticos das alas ligadas aos grandes proprietários de terra e ao poderio econômico que estes detinham. Como resultado deste contexto, Bruno (1995) argumenta que a Assembleia Nacional Constituinte foi cenário de embates e acordos promovidos por alas cujos interesses antagônicos resultaram em um texto terminativo que é dotado de ambiguidades, dando margem a diversas interpretações. Essa característica reverberou diretamente no papel do Poder Judiciário, tanto em sua missão interpretativa da constituição quanto no protagonismo que para o qual foi conduzido, em função dos conflitos que nele desaguaram no curso das décadas que se seguiram – tema que será especificamente abordado em capítulo próprio.

A propriedade privada foi regulamentada na Constituição Federal entre o rol de direitos fundamentais do cidadão, mas com a ressalva de que tem o dever de cumprir para com sua função social (Brasil, 1988, cap. I, art. 5º, XXII e XXIII), sendo essa condição prevista pela primeira vez entre todas as constituições já promulgadas no Brasil até então segundo Quintans (2011). Sua conceituação foi elencada no capítulo dedicado a ordem econômica e seu cumprimento foi definido a partir do preenchimento de quatro requisitos (Brasil, 1988, tit. VII, cap. III, art. 186, I, II, III, IV):

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Ao discorrer sobre o tema, Araújo (2009) explica que a função social da propriedade é, em verdade, um direito transindividual, concebido não sob a perspectiva do proprietário, mas visando o bem da coletividade. Trata-se da expressão constitucional mais firme no combate à concentração de terras para fins meramente especulativos e visa compelir o detentor do domínio a, de certa forma, justificar o título que detém.

Mesmo antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, a doutrina de Comparato (1986, p. 75), no que se refere ao tema, já defendia que “se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica”.

Comparato (1986) faz, ainda, duras críticas à forma com a qual a função social era disciplinada na legislação vigente, que impunha o dever de seu cumprimento, mas era omissa quanto às consequências dessa inação, não estabelecendo a penalidade de expropriação de forma clara, ao que ele classifica enquanto uma redação tecnicamente falha – algo que foi repetido pela Constituição de 1988, como já exposto no tópico relativo à reforma agrária.

Motta (1996) analisa que esse instituto jurídico foi então de sobremaneira apropriado pelos movimentos sociais por reforma agrária, entre os quais se destaca o Movimento Sem Terra (MST), que desiludidos da crença de que uma reforma agrária seria efetivada no país, passaram a justificar atos de ocupação de terras sob o pressuposto de que, uma vez improdutiva, determinada propriedade estaria descumprindo sua função social, o que lhes autorizaria,

constitucionalmente, a lhes ocupar. É o que Medeiros (2002) classifica como sendo uma disputa interpretativa pelo texto constitucional.

Evidentemente, as ocupações passaram a figurar em local de destaque, inclusive no imaginário social brasileiro e desaguaram, de sobremaneira, perante o Poder Judiciário, tanto no que tange à análise da legalidade das ocupações, quanto em função dos diversos atos de violência que delas advieram. O descumprimento da função social passou a ser, então, polo central das argumentações jurídicas invocadas por todos os atores processuais e, como observado por Castro (2017), também passou a ser determinante para as decisões tomadas pelos Magistrados competentes pela análise dos dissídios.

Isso porque a concepção de que apenas propriedades em cumprimento de sua função social fazem jus à proteção estatal, ganhou extrema adesão doutrinária nos movimentos interpretativos da Constituição de 1988. Cita-se, nessa perspectiva, o defendido por Leonetti (2000, p. 77):

Ao asseverar que "é garantido o direito de propriedade", mas, também, no mesmo dispositivo constitucional e, portanto, com o mesmo campo de aplicação, que "a propriedade atenderá a sua função social", o constituinte de 1988 deixou claro que todo o direito à propriedade está condicionado a que esta cumpra sua função social. Ou, por outra, apenas a propriedade que atende a sua função social está albergada pela Constituição, como um direito, ou garantia, fundamental.

Com efeito, essas correntes jurídicas favoráveis proporcionaram, aos movimentos sociais, mais confiança, e fizeram com que suas atuações combativas, em face dos latifúndios, ganhassem força nas décadas que se seguiram, sobretudo nos anos 1990, no início do governo Fernando Henrique Cardoso (Medeiros, 2002). Mais do que isso, ressalta-se a compreensão do quão basilar é a interpretação destes conceitos para a deliberação, por parte do Poder Judiciário, nas ações individuais e coletivas por posse no âmbito rural, o que será estudado de forma mais aprofundada em capítulo próprio dedicado à análise da atuação do Poder Judiciária no enfrentamento destes conflitos.

Por sua vez, no que tange à reforma agrária, apontada como a mais acirrada pauta em debate no bojo Assembleia Nacional Constituinte (no âmbito agrário), seguiu-se uma tônica já assistida em todo o debate da constituinte; em um polo, aqueles que se beneficiaram historicamente do modelo fundiário tentavam, a todo custo, obstaculizar uma reestruturação do modelo distributivo de terras e, do outro lado, estavam os que buscavam a implementação da reforma agrária tão almejada por setores progressistas.

Nesse ponto, é importante se contextualizar o que se entende por uma reforma agrária

efetiva capaz de promover justiça social. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) conceitua que apenas um projeto, capaz de abarcar os seguintes mecanismos, poderia ser apto a apresentar resultados efetivos:

i) estabelecimento de um limite de tamanho máximo para as propriedades rurais, estipulado segundo os módulos rurais, cujos tamanhos variam por região – desse modo, eliminar-se-ia o latifúndio por extensão, com excedente de terras a ser distribuído pela reforma agrária; *ii)* sujeição da propriedade à sua função social, assumindo que a concentração fundiária é intrinsecamente antissocial; *iii)* caráter punitivo do processo de desapropriação, justificado pelo descumprimento da função social, com pagamento da indenização mediante emissão de títulos da dívida agrária; *iv)* instituição da perda sumária para casos previstos por lei, como o abandono de terras; *v)* imissão automática de posse no caso das desapropriações por interesse social, objetivando agilizar o processo de obtenção das terras destinadas à reforma agrária que até então eram dependentes de decisão do Poder Judiciário; e *vi)* *priorização* das políticas governamentais de crédito e de assistência técnica aos assentados da reforma agrária (IPEA, 2009, p. 181).

Em contrapartida a este ideal, foi aprovado, na Constituição Federal de 1988, um capítulo que previu a realização de uma reforma agrária no país, mas que não definiu um limite máximo para propriedades rurais – o que, na prática, convalidou os latifúndios. Além disso, deixou de priorizar as políticas de assentamentos como prioridades da política agrária nacional e, sobretudo, transferiu ao Poder Judiciário a responsabilidade de conduzir os processos de desapropriação das terras que seriam então destinadas à reforma agrária, um dos pontos considerados como a maior derrota para efetivação dessa prática na política (IPEA, 2009).

Isso porque, ao estabelecer que qualquer desapropriação dependeria de prévia decisão judicial – ou seja, da instauração de um processo não administrativo –, cuja legitimidade ativa para interposição da demanda seria de competência da União, após a assinatura do decreto que declara o interesse social sobre determinado imóvel (Brasil, 1988, *tít. VII, cap. III, art. 184, §2º*), o constituinte retirou do Poder Executivo o instituto da perda sumária das terras – modalidade a partir da qual a União, ao identificar que determinada propriedade cumpriria os requisitos para ser desapropriada, poderia imediatamente se imitar na posse do imóvel –, o que daria maior autonomia e celeridade ao processo.

O contrário disso, isto é, a exigência de um procedimento judicial prévio, pôs à frente dos processos de desapropriação um rito extremamente moroso que, mediante a habilidade dos bem pagos advogados dos grandes proprietários, possibilitou a utilização dos mais diversos mecanismos, como recursos judiciais protelatórios, para inviabilizar e também descredibilizar essa política. Isso inclusive aos olhos dos assentados, que sem vislumbrar resultados, muitas

vezes acabam por se desmobilizar.

Ainda nesta seara, o IPEA (2009) ressalta que a norma estabeleceu, como pré-requisito, a justa indenização, garantindo a preservação do valor real do imóvel a ser pago no prazo de dois anos a partir da concessão do título da dívida agrária⁶, (Brasil, 1988, tít. VII, cap. III, art. 184). Essa medida é frequentemente interpretada como uma inversão de valores, pois aquilo que deveria ser uma sanção acaba por premiar o expropriado e desestimula a União em realizar as desapropriações, uma vez que, na prática, essa política onera os cofres públicos.

Outro ponto extremamente criticado pela comunidade jusagrarista é uma evidente contradição no texto da Constituição de 1988, em relação a quais propriedades estariam ou não sujeitas a serem desapropriadas. Veja-se que o *caput* do artigo 184 da Carta Magna, que inaugura a temática, dispõe em sua redação que “Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária” (Brasil, 1988, tít. VII, cap. III, art. 184). Em primeira ótica, ter-se-ia um paradigma positivo, pois como já delineado, o cumprimento da função social é aspecto amplo.

Contudo, em seu artigo imediatamente posterior, o texto legal faz expressa ressalva à propriedade produtiva, excetuando-a ao rol de propriedades suscetíveis a serem desapropriadas (Brasil, 1988, tít. VII, cap. III, art. 185, inc. II). Esse dispositivo levou ao entendimento de que, mesmo propriedades que descumprissem outros critérios da função social – como a exploração de trabalho análogo à escravidão ou promovendo inescrupulosa degradação ambiental –, estariam a salvo da desapropriação para fins de reforma agrária, desde que as mantivessem produtivas. Caboclo e Massuquetto (2010) consignam que este texto legal foi utilizado como uma verdadeira arma nas mãos dos grandes proprietários para questionar diversos processos de desapropriação que se sucederam no curso dos anos posteriores à lei que regulamentou o procedimento. Isso ocorreu porque doutrinadores e magistrados passaram a proferir entendimentos que coadunavam com a tese de que, se produtiva, nenhuma terra poderia ser expropriada, independentemente das irregularidades envolvidas.

Nessa mesma perspectiva, Quintans (2011), em estudo dirigido aos processos coletivos por terra no estado do Rio de Janeiro, entre 1997 e 2005, apontou que os grandes proprietários sagraram-se vencedores na grande maioria dos processos judiciais por posse, frente a ocupações promovidas pelo MST, em embates cuja controvérsia jurídica vertia-se em

⁶ O Título da Dívida Agrária (TDA) é um título de crédito emitido pelo governo federal para pagar indenizações por desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária. É um título de dívida que, ao ser emitido, representa uma promessa de pagamento do governo

torno da disputa pelo conceito de função social. A autora afirma que 21 das 33 ocupações observadas no período foram declaradas como ilegais pelo Poder Judiciário.

Essa questão foi alvo de debates e demandou intervenção do Supremo Tribunal Federal (STF). Maués (2022) aponta que, entre os anos de 1989 e 2020, foram proferidos 153 julgamentos por parte da Corte, nos quais 39% dos decretos presidenciais de declaração de utilidade pública de imóveis para fins de Reforma Agrária foram revogados. É apontado que, por décadas, preponderou um entendimento, na Corte, voltado para uma interpretação pragmática e fiel ao texto legal, convalidando uma visão economicista sobre o conceito de função social.

Esse entendimento só foi alterado em setembro de 2023, por meio do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.865 (ADI 3865), de relatoria do Ministro Edson Fachin. Nessa oportunidade, a Corte finalmente firmou uma posição contra-majoritária aos dissídios anteriores ao estabelecer que imóveis produtivos, mas que em inobservância aos demais critérios da função social, estariam aptos a serem desapropriados para fins de reforma agrária. Nas palavras do relator, em seu voto:

É precisamente na noção de que “a propriedade obriga” que se traduz a função social. E obriga no sentido de que os proprietários são copartícipes na tarefa de concretizar os objetivos fundamentais da República. Isso é facilmente observável ao se levar em conta a coincidência textual entre os objetivos estabelecidos no art. 3º da CRFB com os requisitos relativos ao cumprimento da função social que constam do art. 186 também da CRFB. Por isso, afigura-se necessário reconhecer, conforme lecionam Marés e Tepedino, que a exigência de cumprimento da função social é também aplicável à propriedade produtiva (Brasil, 2023, p. 11).

A decisão foi amplamente comemorada por setores que lutam pela democratização da terra. Contudo, é de se observar que tal precedente vem à luz na comunidade jurídica brasileira mais de trinta anos após a entrada em vigor da constituinte, o que leva à reflexão sobre sua real efetividade, após esse estado de coisas tão convalidado, no que tange à concentração fundiária no país.

Internalizar esses conceitos jurídicos, o caminho percorrido pela legislação e os precedentes jurisprudenciais que os seguiram é essencial para que se possa compreender a raiz dos conflitos agrários brasileiros, que, como todas as mazelas identificadas em quaisquer sociedades, estão intimamente ligados à construção política, econômica e jurídica que guarnecem e justificam o contexto social no qual estão inseridos.

3.6 Contexto histórico da formação do Estado do Tocantins e seus reflexos na questão fundiária

Ao internalizar esse cenário ao âmbito do Estado do Tocantins, que é *locus* central deste estudo, é possível confirmar a reverberação prática deste arcabouço histórico-legislativo nos conflitos experimentados em seu âmbito rural, desde antes de sua neófito fundação.

O Estado do Tocantins nasce com a promulgação da Constituição Federal de 1988, oportunidade na qual foi atendida uma histórica reivindicação de emancipação das terras que, até então, pertenciam à região norte do Estado de Goiás. Contudo, seria superficial o entendimento de que a história dessa região se inicia com o reconhecimento formal de sua independência. Existe, pelo contrário, uma longa jornada de desenvolvimento social, luta política e de ciclos econômicos. Compreender os caminhos percorridos por esta população, seu atraso social em relação a seu Estado-mãe e os conflitos que marcaram esse processo, é premissa básica para o debate a que esta pesquisa se propõe.

Oliveira (2019), ao tecer considerações acerca do período que marca o início da ocupação territorial da região norte de Goiás, discorre que o interesse no povoamento da região se deu durante o ciclo do ouro, com a descoberta de jazidas na região, ainda no século XVIII, a partir do qual se criaram as primeiras rotas comerciais e se instigou o povoamento. Como esperado, a descoberta provocou intenso fluxo imigratório e foi responsável pela formação dos primeiros pequenos núcleos urbanos na região, ainda que muito afastados e com precária comunicação e vias de transporte entres eles, que se davam, sobretudo, por navegação nos rios que cortam a região. Como medida de sobrevivência, iniciam-se também as primeiras lavouras e criações de subsistência (Palacín; Moraes, 1975).

Esse movimento, não obstante, foi fugaz e logo se dissipou devido ao declínio do ciclo do ouro em todo o Brasil, sobretudo em função da finitude do recurso e da alta tributação imposta pela Coroa Portuguesa, levando a região a um novo período de estagnação. Àqueles que na terra resistiram, restou a exploração de atividades agropecuárias na modalidade extensiva em condições sociais precárias (Ajara; Figueiredo; Bezerra; Barbosa, 1991).

Estevam (1997) discorre que as duas regiões de Goiás, muito distantes, viviam em realidades distintas, ligadas apenas pelo formalismo institucional. Com a falta de interesse comercial na região, a população da Região Norte de Goiás passou a sofrer ainda mais com a inação de políticas públicas básicas e com a evidente preterição política. Embora pertencentes à mesma unidade por séculos, Ajara, Figueiredo, Bezerra e Barbosa (1991) defendem que o ponto central de cisão entre as regiões da então capitania de Goiás ocorreu em 1809, quando a

região foi dividida administrativamente em comarcas distintas (sul e norte), oficializando uma separação que já era evidente, dada a vastidão territorial que os configurava. Os autores defendem que essa separação foi determinante para que se aprofundassem as disparidades de desenvolvimento econômico e social.

Nesse período são registrados os primeiros anseios separatistas por parte do então comandante da região norte, o desembargador Joaquim Teotônio Segurado, que apresentou à Coroa Portuguesa os anseios por independência para que a região pudesse então se desenvolver, o que defendia só ser possível mediante alguma autonomia de seus recursos. Os pleitos, contudo, foram logo reprimidos e o movimento se dissipou politicamente, embora a população, em sua maioria, permanecesse engajada nesta convicção (Palacín; Moraes, 1975).

Estavam (1997) narra que, nos anos que se seguiram, viu-se amplo desenvolvimento da região sul de Goiás em função de sua maior proximidade com a região sudeste, que estava em pleno desenvolvimento – impulsionado pelo ciclo do café – e em avanço do capitalismo experimentado no início do século XX. Em contrapartida, a região norte permanecia em inércia econômica, aprofundando a desigualdade social entre as regiões.

Esse contexto só sofreu significativa alteração a partir da onda de investimentos na interiorização do país, a partir da política de expansão agrícola iniciada pelo governo militar ditatorial na segunda metade do século XIV, como já anteriormente destacado no capítulo anterior. Aquino (1996) aponta a construção da rodovia Belém-Brasília (BR-153) como circunstância chave da alteração cosmológica da região norte de Goiás, tirando-a do isolamento territorial em relação ao resto do país. Outrossim, ressalta uma série de incentivos fiscais para desenvolvimento de uma fronteira agrícola na região. A construção da rodovia proporcionou um eficaz transporte do gado criado no Estado para as demais regiões do país, especialmente no Pará, local para com a qual a parte norte de Goiás já possuía maior proximidade, em termos de transações comerciais (Palacín, 1990).

Dados coletados por Feitosa (2011), indicam que, entre as décadas de 1950 a 1980, a densidade demográfica da região norte de Goiás saltou de 204.041 habitantes para 738.688, pela primeira vez em sua história crescendo na mesma proporção da região sul do estado, fluxo este impulsionado pela forte imigração de nordestinos, que, em movimento de fuga das extremas secas que castigavam parte da região, viram, na expansão agrícola em ascensão, uma oportunidade de melhores condições de vida.

Não obstante, essa onda de incentivos e de desenvolvimento econômico não se destinou a todas as parcelas da sociedade, tampouco significou melhorias nas condições de vida dos pequenos agricultores, imigrantes nordestinos e tampouco das comunidades tradicionais

que naquela terra já residiam há séculos, pelo contrário. As políticas de incentivo fiscal foram direcionadas a grandes produtores, o que só aumentou a concentração de terras e o movimento de êxodo rural por parte dos pequenos produtores que foram expurgados nesse processo (Feitosa, 2011).

Mahar (1978), destaca que no curso da década de 1970 o Governo Federal lançou uma série de programas de incentivo ao desenvolvimento da região, contudo, 50% dessas verbas eram destinadas a subsidiar a expansão agrícola e industrial, ao passo que programas que previam redistribuições de terras a pequenos agricultores tiveram resultados pífios por ausência de vontade política. Conjuntura que, por fim, apenas agravou a concentração fundiária.

Como resultado dessa política, durante a década de 1970 a 1980, a região onde hoje situa-se o Tocantins experimentou forte crescimento econômico, mediante a instalação de grandes empresas rurais de monocultura (soja e arroz), além da instalação de frigoríficos e de algumas indústrias, sobretudo alimentícias (Oliveira, 2019). Essa corrente de progresso, destarte, não seria desacompanhada de um verdadeiro rastro de devastação ambiental, de acirramento dos conflitos no campo e, conseqüentemente, do aprofundamento dos indicadores sociais negativos, uma vez que políticas dessa natureza, como já repisado, eram exclusividades voltadas para o enriquecimento de uma minoria detentora de capital (Morais; Júnior, Martins, 2017).

Os conflitos fundiários incidentes no Estado do Tocantins merecem tratamento aprofundado em tópico próprio, contudo, nesse momento de contextualização histórica quanto ao modelo econômico que alicerçou e pressionou a emancipação do Estado, importa mencionar, como exemplo, a implementação do Projeto Rio Formoso, sobre o qual discorre (Ajara; Figueiredo; Bezerra; Barbosa, 1991), em obra dedicada à análise do processo de desenvolvimento econômico da região. A mencionada iniciativa visava estimular a produção de arroz irrigado e soja na região banhada pelo Rio Araguaia, cuja implementação se deu entre o fim da década de 1970 e se perpetuou ao longo da década de 1980.

Sob o ponto de vista financeiro, o projeto foi amplamente bem-sucedido, mas não sem que fossem registrados danos irreversíveis à biodiversidade local, cuja alteração da morfologia local, em função do indiscriminado uso de recursos hídricos, provocou o extermínio de determinadas espécies nativas, provocando não apenas prejuízos ambientais, mas a alteração irreversível no modo de vida de comunidades tradicionais ali existentes (Ajara; Figueiredo; Bezerra; Barbosa, 1991).

Importa destacar que, como todo o Brasil, essa região era vista como inabitada apenas aos olhos do capital, e era lar de comunidades tradicionais há séculos. Oliveira (2019, p. 91)

consigna que:

o avanço da fronteira agrícola capitalista em terras indígenas, por exemplo, as dos Apinajes, Pankararu, Karajas, Kraho e Xerente, distribuídos em diversas localidades. Essa expansão da fronteira acirrou os conflitos entre índios e não índios, resultando, na maioria dos casos, em expropriação dos nativos e desterritorialização de áreas até então indígenas em áreas capitalistas.

É nesse contexto, que a região norte de Goiás adentra aos anos 1980, sob um paradoxo social que aprofundava as tensões na região. Se, de um lado, a região finalmente saiu do isolamento que a relegava enquanto parcela inferiorizada do estado e despontava economicamente; de outro, permanecia inarredável a miséria experimentada por grande parte de sua população urbana, enquanto, no campo, se profundavam os atos de violência contra pequenos posseiros e era indiscriminada a doação de grandes glebas de terras a especuladores imobiliários e os registrados atos de grilagem. Oliveira (2019, p. 94) traz dados a respeito da formação social preponderante naquele período:

Nos dados do PNUD (1980) e do Ipeadata (1980), havia no norte de Goiás, em 1980, aproximadamente 135 mil domicílios particulares, dos quais 46% eram rústicos, isto é, tinham como característica a extrema precariedade da construção, na qual predominava o piso de terra e a cobertura de paredes de taipa. O padrão de construção dos domicílios reflete a condição de vida da população, em sua maioria com pouca possibilidade de aquisição de material de construção que atenda ao padrão mínimo de durabilidade. Quanto ao abastecimento de água, 70% dos domicílios utilizavam pouco ou nascente e 60% não possuíam qualquer tipo de escoadouro. Para eliminação dos dejetos, o recurso utilizado em 27% dos domicílios era a fossa rudimentar, que constitui verdadeira vala negra de escoamento direto para os rios. A provisão dos serviços públicos à população é inexpressiva, com o atendimento da rede de água atingindo apenas 9% e o de energia elétrica 15%.

Além disso, Oliveira (2019) aponta que a população amargava com a ausência de serviços públicos básicos, sobretudo no que concerne à saúde e à educação. O autor indica que no ano de 1985, na região, a mortalidade infantil alcança a taxa de 31,5 % para cada mil nascidos em determinados municípios, e que, durante essa década, indicadores mostravam que 51% da população da região norte de Goiás sequer era alfabetizada.

A concentração fundiária no Tocantins possui raízes históricas alinhadas com o contexto mais amplo da formação agrária brasileira. Desde o período colonial, a distribuição de terras caracterizou-se pela figura do latifúndio com grandes extensões nas mãos de poucos proprietários – realidade que Celso Furtado (1989) já apontava como entranhada na história do

país.

Um aspecto singular da história tocantinense foi o abandono político-econômico pela administração de Goiás. Durante o século XX, especialmente na segunda metade, o norte goiano permaneceu relativamente marginalizado em relação ao sul desenvolvido do estado. Indicadores sociais, às vésperas da emancipação, ilustram esse atraso: elevada mortalidade infantil, baixa alfabetização e carência de infraestrutura básica na região (Oliveira, 2019). Nesse contexto, germinaram movimentos autonomistas alegando que o subdesenvolvimento local derivava do descaso do governo goiano. Contudo, estudos históricos mostram que, por trás do discurso de abandono, havia também disputas fundiárias latentes – como conflitos entre posseiros e grandes fazendeiros. Por exemplo, uma análise histórica da luta pela terra em Porto Nacional (TO) mostrou que, já nas décadas de 1970-80, pequenos posseiros enfrentaram violência e expulsões orquestradas por latifundiários, em conivência com autoridades locais, visando abrir espaço à expansão do capital agropecuário (Lira, 2022). Nesses conflitos, apesar de ocasionalmente resistirem aos “inimigos visíveis” (grileiros, pistoleiros e fazendeiros), os camponeses acabavam derrotados pela violência velada do capitalismo agrário, e do Estado, que favorecia os grandes interesses fundiários (Lira, 2022). Essa dinâmica pré-emancipação já indicava uma continuidade: as estruturas de poder fundiário prevaleciam e contavam com respaldo político-institucional.

Neste ponto, é preciso que se compreenda que a viabilização do processo emancipatório do Estado do Tocantins não se deu por pura benevolência da classe política mediante o quadro supramencionado, mas sim de uma afinada engenharia política que se aproveitou do contexto político pelo qual o país perpassava na ocasião – o advento da redemocratização, após 21 anos de ditadura militar no país, que demandou a realização de uma nova constituinte.

A campanha pela fundação do Estado do Tocantins ganhou força durante o processo de redemocratização brasileiro e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Diversos estudos enfocam esse momento e desmontam a visão simplista de que a emancipação foi meramente resposta às “mazelas populares” ou um projeto de desenvolvimento regional altruísta.

Barbosa (1998), ao analisar os aspectos políticos da separação, concluiu que a aprovação do novo estado decorreu de uma articulação política conduzida pelas elites locais, e não apenas de apelos populares. O autor, além disso, examina os discursos parlamentares da Constituinte e mostra, por exemplo, como o então deputado José Wilson Siqueira Campos – principal líder do movimento – adotou uma retórica messiânica apresentando a emancipação

como “sonho acalentado” do povo tocantinense. Entretanto, por trás dessa narrativa, havia um propósito: a criação do Tocantins abriria um novo espaço de governança para as elites regionais, permitindo acesso direto a investimentos e recursos federais antes controlados por Goiânia (Barbosa, 1998). Em outras palavras, a separação atendia aos interesses de um grupo articulado de líderes locais que aspiravam ao poder estadual.

Implementar a proposta de cisão do Estado no corpo da constituinte é apontado como um acerto estratégico pela ala política liderada por José Wilson Siqueira Campos, principal expoente político da região norte de Goiás, apontado como figura determinante no sucesso dessa reivindicação histórica. O processo constituinte eliminava um dos principais entraves ao procedimento de divisão dos Estados: a realização de um plebiscito interno. Isso porque, como já ressaltado, iniciativas de emancipação foram suscitadas em diversas oportunidades, deste o período colonial, todas frustradas, cada uma por suas razões específicas, mas todas barradas por um fator em comum – os interesses políticos que sujeitavam esta parcela mais pobre, pouco representada nas casas legislativas (Barbosa, 1999).

Exemplificativamente, tem-se a iniciativa encampada pelo Juiz Feliciano Machado Braga, encabeçado pelo “movimento Pró-criação do Estado do Tocantins”, ainda no ano de 1956. O projeto chegou a ser levado a plebiscito, conforme previsto na Constituição em vigência, mas foi rejeitado pela Assembleia Legislativa de Goiás mediante forte oposição do então Governador do Estado, e sem prejuízo do fato de que, à época, a região norte contava com apenas quatro representantes no legislativo estadual e um representante na câmara federal (Ribeiro, 2024).

Ciente deste histórico e de que um embate político direto seria ineficaz, José Wilson Siqueira Campos, na condição de constituinte, ingressa como Relator da Subcomissão dos estados⁷ e concomitantemente forma, em 1987, o Comitê Pro-Tocantins, junto a Subcomissão de Estados da Assembleia Nacional Constituinte (Barbosa, 1999).

O líder então opta por evitar um combate interno no estado e adota um discurso inclusivo, no qual defende que a autonomia do Tocantins favoreceria ambos os Estados. Entre os principais argumentos, estava o fato de que o novo estado elevaria a renda per capita de Goiás, e frearia os fluxos migratórios internos, o que arrefeceria o desenvolvimento de periferias no sul de Goiás e na recém-criada capital federal. Além disso, articularam-se benefícios fiscais ao Estado de Goiás, uma vez que, com a subdivisão, dívidas contraídas pelo

⁷ A Subcomissão dos Estados foi uma das subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte e era responsável por, dentre outras coisas, discutir a redivisão de territórios.

executivo (internas e externas) seriam assumidas pela União, o que faz o projeto ganhar força (Barbosa, 1999), resultando na emancipação do Estado diante da promulgação da Constituição Federal de 1988, no bojo do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso (Brasil, 1988, ADCT, art. 13).

Oliveira (2019) nos explica que a emancipação do Estado do Tocantins, tão sonhada por sua sofrida população, se deu não por uma luta de classes ou por sensibilização política quanto às mazelas populares, e sim a partir de uma refinada articulação que renderia inegáveis frutos em termos de poder político a uma elite muito bem articulada.

Transcorridos mais de 30 anos desde sua emancipação, importa mencionar que o líder de seu movimento, não coincidentemente, foi eleito primeiro governador do Estado recém-criado, cargo para o qual foi reconduzido por quatro vezes ao longo de sua vida (1989–1991, 1995–2003, 2011–2014). Foi, ainda, o primeiro prefeito eleito da capital de Palmas (1993–1997) e senador da república pelo Tocantins (1999–2007). Seu filho mais proeminente, Eduardo Siqueira Campos⁸, foi eleito deputado federal aos vinte e nove anos, por ocasião da constituinte (1988), e após outras diversas vitórias políticas (Deputado Estadual e Senador), em 2024, assumiu pela segunda vez o cargo de prefeito da capital de Palmas, reforçando a quão vívida é a influência política da família.

Uma vez instituído o Estado do Tocantins, não houve ruptura nas estruturas de concentração de terras – ao contrário, elas se reforçaram sob novas dinâmicas.

Reinaldo (2023) explica que a expansão da fronteira agrícola na Amazônia Legal contribuiu direta, ou indiretamente, para a criação do Estado do Tocantins em 1988, funcionando como estratégia política para inserir latifundiários e empresários capitalistas na modernização agrícola e tecnológica da região. Em outras palavras, a constituição do estado foi concomitante à abertura de novas frentes de acumulação de capital no campo – com apoio do

⁸ Na matéria “Passos do pai, história e tragédia na família: saiba quem é Eduardo Siqueira Campos, prefeito eleito em Palmas” o portal G1 Tocantins aborda a trajetória do político. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2024/10/29/passos-do-pai-historia-e-tragedia-na-familia-saiba-quem-e-eduardo-siqueira-campos-prefeito-eleito-em-palmas.ghtml>. Acesso em: 1 fev. 2025.

aparato estatal. Sua pesquisa demonstra que, desde a criação do Tocantins, já existia uma elite regional articulada aos interesses do capital agropecuário nacional e internacional (Reinaldo, 2023). Essa elite passou a produzir bens voltados ao mercado global (commodities como soja, milho, gado e celulose), integrando o território tocantinense às cadeias do agronegócio global – processo descrito por Oliveira (1995) como “monopolização do território e territorialização dos monopólios”.

O estudo de Reinaldo (2023) aborda ainda o caráter conflitivo dessa transição: à medida que pecuaristas e empresas de agronegócio avançavam sobre terras tradicionalmente ocupadas por posseiros, ribeirinhos, quebradeiras de coco e comunidades indígenas, acirraram-se os conflitos sociais. A autora escreve que, no norte do estado, houve um intenso embate entre o território camponês (espaço de vida, trabalho familiar e diversidade social) e o território do capital (espaço de produção de commodities e acumulação) (Reinaldo, 2023).

Reinaldo e Oliveira (2020) indicam que a característica definidora do avanço da fronteira no Tocantins é o conflito fundiário: conforme corrobora Martins (2009), a fronteira se manifesta onde há choque de interesses, e, no caso tocantinense, esse choque se dá entre campesinato e capital. Ao realizarem trabalho de campo em assentamentos e acampamentos de sem-terra, os pesquisadores apontaram intimidação, perseguição e risco de morte sofridos por famílias camponesas frente a fazendeiros e seus agentes armados. Tais achados destacam o papel ambíguo do Estado: se, por um lado, ele instala órgãos como o ITERTINS (Instituto de Terras do Tocantins) com o propósito de regularizar terras e mediar conflitos; por outro lado, muitas autoridades locais – políticas, policiais, judiciárias – acabam envolvidas em episódios de violência entre Estado, capitalismo e latifúndio, com a finalidade de expulsar posseiros. Em suma, a atuação estatal tende a favorecer a grande propriedade, seja pela ação (políticas de incentivo ao agronegócio) ou pela omissão diante da expulsão de pequenos ocupantes.

Outro ponto que merece destaque é a evolução dos indicadores de estrutura fundiária no Tocantins pós-1988. Santos *et al.* (2023) calculam o Índice de Gini de terras para os estados do MATOPIBA e encontram, no caso do Tocantins, valores persistentemente altos (concentração forte) tanto em 2006 quanto em 2017. Houve, inclusive, agravamento da concentração fundiária em municípios líderes do agronegócio: entre os 20 maiores produtores de soja/milho da região, 17 tiveram aumento do Gini fundiário no período.

Esses dados quantitativos reforçam a tese de que o crescimento econômico agrícola no Tocantins tem beneficiado principalmente os grandes proprietários e empresas, aprofundando as disparidades no campo. Não surpreende, portanto, que o Tocantins registre elevados índices de conflitos por terra: conforme levantamento da Comissão Pastoral da Terra, foram

identificados 309 conflitos fundiários no estado apenas entre 2010 e 2019 – número significativo que ilustra a contínua disputa entre camponeses sem terra (ou com posse precária) e os detentores do grande capital agrário.

O ganho, contudo, não foi apenas político-institucional. Santos (2022) explica que o movimento separatista era hábil em fomentar discursos regionalistas que inflamavam a população em torno da sedimentação de um ideal de cultura tocantinense própria, robustecida pela postura messiânica empregada por Jose Wilson Siqueira Campos. Este conduzia discursos em prol de uma libertação do povo das amplas mazelas sociais, historicamente amargadas, sob o pressuposto de que advinham, unicamente, do descaso ofertado pela porção norte de Goiás. Mas que, em verdade, a fundação do novo estado devia ser vista como uma oportunidade única para o definitivo enraizamento de uma elite regional, formada basicamente por grandes agricultores que financiavam o movimento, formando o pilar necessário ao discurso ideológico empregado pela proeminente e carismática liderança.

A pauta agrária esteve amplamente presente nos discursos separatistas proferidos ao longo do processo constituinte, e representava um dos principais argumentos suscitados por seus defensores. Estes se aproveitaram do projeto agro-expansionista em curso, naquela quadra da história, que enxergava, na exploração do cerrado, a oportunidade de construção de uma nova fronteira agrícola – promessa essa que, de fato, foi cumprida, mesmo que em detrimento às promessas de prosperidade que deram sustento ao clamor social que acompanhava originalmente a proposta.

Um caso representativo a ser citado, que demonstra a tônica das políticas agrárias que guiariam o estado recém instituído, é a implementação do Projeto Agrícola de Campos Lindos, apontado como um dos primeiros grandes atos do então recém-eleito governador Siqueira Campos. O território foi emancipado em 20 de fevereiro de 1991 pela lei estadual nº 251/91, que instituiu o Município de Campos Lindos, instalado definitivamente em 1993, inicialmente com algumas ações de infraestrutura física e burocrática básicas, tais como limpeza de ruas, sedes administrativas e mapeamento (Sodre, 2024).

O local, contudo, estava longe de ser inabitado e era moradia histórica de comunidades, cujas ocupações já eram registradas desde a década de 1970, e que foram uma das primeiras a sentir na pele o peso do suposto desenvolvimento tão prometido na constituinte; isso porque, 4 anos após a instalação do município, o governador, por meio do decreto nº 438 de 8 de maio de 1997, desapropriou uma área de 105.000 (cento e cinco mil) hectares para fins de direcionar a área, localizada no coração do cerrado tocantinense, ao cultivo de monoculturas, sobretudo soja (Sodre, 2024). Cifuentes (2014) relata que, de imediato, 600 camponeses foram

sumariamente expropriados de suas terras, sem qualquer diálogo, terras essas que foram posteriormente loteadas para grandes produtores de soja vindos de outros estados, basicamente do sul e sudeste do país.

Transcorridas décadas desde sua implementação, os frutos colhidos são diametralmente opostos, a depender da ótica dos envolvidos. Ainda nos idos de 2009, o veículo jornalístico Repórter Brasil (2009) dava destaque ao fato de que, em 2008, a região liderava a exportação de soja no estado com um volume negociado que somava a cifra de US\$ 78,5 milhões, o que representava 26,4% de todo o volume negociado no estado para fora do país. Em contrapartida, o mesmo veículo expõe dados do IBGE que, ao cruzar informações da Pesquisa de Orçamentos Familiares (2002-2003) com o Censo de 2000, constatou que 84% dos moradores de Campos Lindos (TO) viviam em situação de pobreza, sendo que uma parcela significativa enfrentava extrema miséria (62,4%), caracterizada pela ingestão calórica diária insuficiente para a sobrevivência.

Dados mais recentes demonstram que essa tônica não se alterou. Números coletados por Costa (2020) descortinam que, apenas no ano de 2018, o município de Campos Lindos registrou a colheita de 213.260 toneladas de soja e 135.036 toneladas de milho. Os resultados impulsionaram o município de Campos Lindos a ostentar o 1º lugar na produção dos dois grãos no Tocantins e, nacionalmente, sustentou a 104ª posição na produção de soja e 98ª do milho. Por consequência, seu produto interno bruto (PIB) registra curva ascendente, alcançando a 19ª posição dos 139 municípios tocantinenses em 2017. A contradição social, não obstante, também resiste. O último levantamento realizado pelo IBGE, quanto ao índice ADHM (2010), desvelou a pontuação 0,578, considerada como insuficiente. Entre os mais problemáticos medidores sociais, está o fato de que apenas 31,03% dos jovens entre 15 e 17 anos possuíam o ensino fundamental completo. Já o público entre 18 e 20 anos com ensino médio era de tão somente 14,15%, comprovando que a prosperidade econômica experimentada pela região está definitivamente relegada a uma pequena parcela detentora do capital.

Ainda sobre os desdobramentos do projeto, Souza, Silva e Bergamasco (2013) citam que foi publicada uma reportagem pela *Revista Época* no ano de 2001, intitulada “Negócios Entre Amigos”, que denunciava as vultuosas doações destas terras promovidas pelo então governador a pessoas ligadas ou apoiadores do seu mandato. Entre os beneficiados, estavam figuras proeminentes como o ex-presidente da Infraero Adyr da Silva (1.541 hectares), o ex-senador Casildo Maldaner (1.550 hectares), Tiago Bergonsi Turra (1.188 hectares), o ex-ministro da agricultura Dejandir Dalpasquale e seu filho Luiz Otávio (3.400 hectares), a então presidente da Federação da Agricultura no Estado do Tocantins (FAET) e ex-senadora Kátia

Abreu (1.263 hectares), e o então presidente da Companhia de Promoção Agrícola (CAMPO), Emiliano Botelho (1.731 hectares).

O caso é apenas um exemplo dos muitos projetos de monoculturas que avançaram sobre o cerrado tocantinense no curso das décadas que seguiram a sua emancipação, tema que será aprofundado em capítulo próprio. Contudo, ele é apto ao demonstrar que a tão sonhada emancipação da região foi concretizada, mas que, na prática, a população nativa de pequenos camponeses – que, até então, representavam a maioria resistida da ocupação histórica do Tocantins –, tão somente assistiu a uma troca de poderes entre elites, a despeito de suas reivindicações históricas. Algo que foi seguido de um avanço exponencial na concentração de terras, do êxodo rural que lhe é umbilical e, conseqüentemente, no acirramento dos conflitos por parte daqueles que resistiram.

A análise desses projetos reforça a ideia de continuidade estrutural: a fundação do Tocantins, em si, não democratizou o acesso à terra, e as políticas agrárias adotadas pelos governos sucessivos tendem a perpetuar a concentração fundiária. Seja por meio de programas de desenvolvimento mal desenhados (que favorecem grandes investidores externos) ou pela frágil implementação da reforma agrária, o Estado tem atuado mais como mediador dos interesses das elites rurais do que como promotor da justiça agrária.

Um estudo sobre regularização fundiária no Tocantins, publicado pelo Imazon (Almeida, *et. al*, 2021), observa, por exemplo, que a legislação estadual carece de mecanismos para destinar terras públicas a pequenos agricultores, e não estabelece garantias sociais ou ambientais robustas na titulação de grandes propriedades (Almeida, *et. al*, 2021). Além disso, a ausência de um banco de dados estadual (de conflitos fundiários ou de um setor no ITERTINS para mediação de disputas) indica a pouca prioridade, dada a resolução desses conflitos estruturais (Almeida, *et. al*, 2021).

Rocha (2019) constatou, em entrevistas, que ameaças de morte a trabalhadores rurais, destruição de casas e plantações são frequentes no estado, fruto da resistência de latifundiários à criação de novos assentamentos da reforma agrária. Em suma, as iniciativas estatais que poderiam corrigir a concentração de terras – como a destinação de terras devolutas para assentamentos ou a fiscalização contra a grilagem – avançam lentamente ou são bloqueadas, ao passo que ações que favorecem o agronegócio encontram amplo suporte político.

4 CONFLITOS FUNDIÁRIOS NO ESTADO DO TOCANTINS

4.1 Contexto histórico

Os registros históricos e estudos acadêmicos correlacionados à questão fundiária no Tocantins (à época, norte de Goiás) são uníssonos ao apontar as décadas de 1970 e 1980 como pontos de ebulição das tensões no campo, apresentando os primeiros conflitos relevantes registrados na região. O fenômeno advém do ciclo de expansão da fronteira agrícola brasileira, que era um dos pilares do plano econômico implementado durante o Regime Militar em vigor. Jesus (2024) explica que se viu intenso fomento de crédito direcionado de sobremaneira a grandes investidores do sul do país, que então iniciaram um processo de migração e expropriação destas terras. Neste processo, não obstante, iniciam-se os embates com os pequenos produtores que ali já residiam (embora desprovidos de titularidade ou de qualquer tipo de chancela estatal), resultando em dois fenômenos centrais: o afugentamento de famílias, provocando intenso êxodo rural ou o nascimento de embates e movimentos organizados de resistência. Este emergiu demasiadamente em função da identidade cultural de vínculo com a terra, que foi construída, por parte daqueles que se opunham ao avanço dos forasteiros.

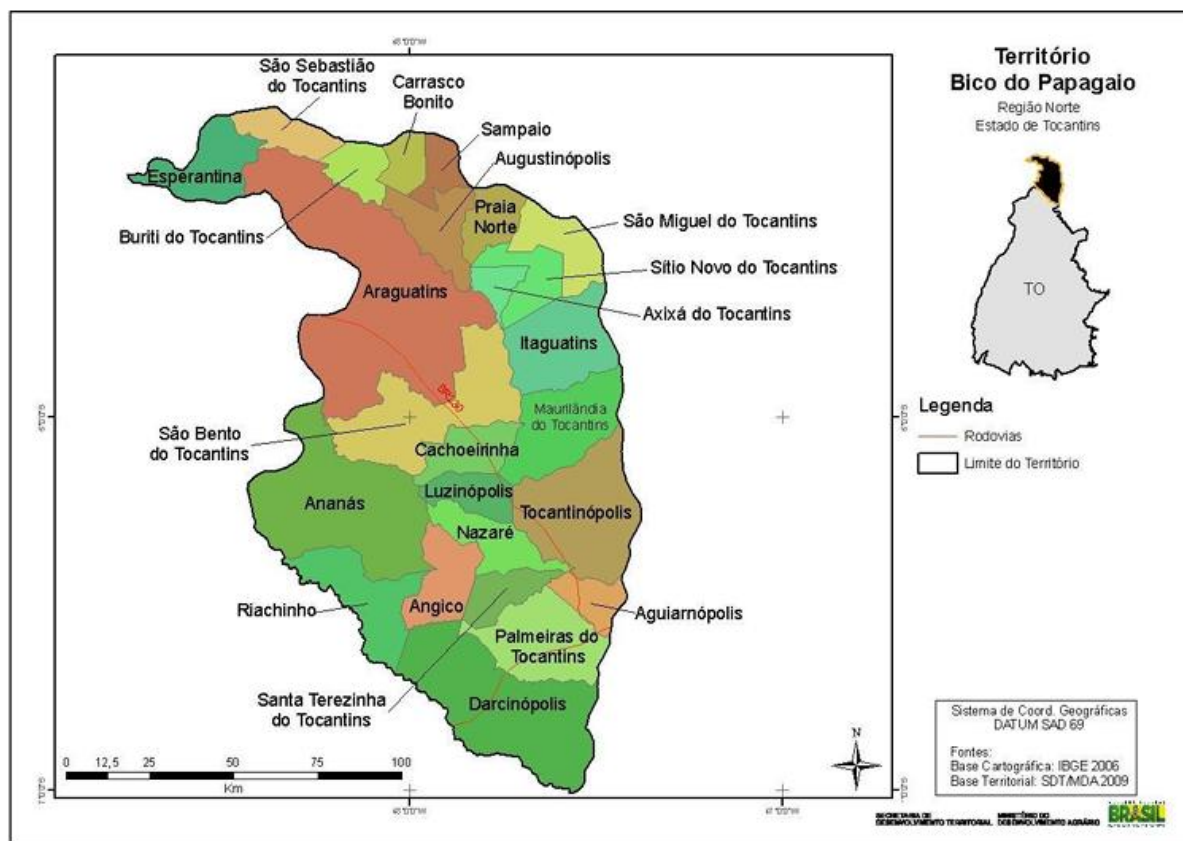
Estes conflitos antagonizavam pequenos trabalhadores retirantes, em sua maioria, dos estados do Maranhão e do Piauí, que buscavam terras devolutas, em um processo migratório iniciado nos anos 50. Essas populações mantinham, majoritariamente, atividade de agricultura de subsistência, popularmente conhecida como “roça de toco” e o extrativismo. Em contraposição, estavam agropecuaristas da região centro/sul, que eram privilegiados por políticas públicas para aquisição barata de grandes extensões de terras, processos estes que costumam ignorar a existência de famílias que já exerciam posse e viviam da agricultura familiar, mas que eram formalmente invisibilizadas perante o Estado (Martins; Santos, 2012; Carvalho; Costa; Palmeira, 2006).

Segundo dados levantados por Pereira (1991), entre 1967 e 1986 foram registrados vinte e quatro casos de conflitos entre posseiros e usurpadores de terras. Estas disputas coletivas atingiam cerca de 1500 famílias, o que leva a uma projeção de cerca de sete mil pessoas atingidas neste período, número elevadíssimo, se comparado à densidade demográfica da região até então.

Este primeiro fluxo imigratório e, por conseguinte, foco de conflitos se deu na microrregião do Bico do Papagaio, assim nomeada por sua similaridade morfológica ao animal – quando visualizada em destaque no mapa do Tocantins – banhada pelos rios Araguaia e Tocantins, que faz divisas com o Pará e Maranhão. A proximidade com esses estados, como já citado, influenciou não apenas o modo de vida da região em seus aspectos culturais, mas o forte

fluxo migratório para as zonas rurais, que deram palco do início das tensões no campo que se perpetuam. Esta microrregião é formada por 25 municípios: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis (Lopes, 2020):

Mapa 1 - Microrregião do Bico do Papagaio no Tocantins e a rodovia Transamazônica (BR-230).



Fonte: Lopes (2020, p. 20).

A preferência pela ocupação dessa região, no período, justificou-se em função do fato de que se trata do solo mais fértil do estado que, à época, figurava como uma das poucas áreas agricultáveis, em contraponto às intimidadoras áreas de cerrado que predominam no estado. Além disso, a ausência de aparato estatal, que se reverberava em um cenário de extrema fragilidade jurídica, atraía a atuação de grileiros na região. Nessa quadra da história, os interesses do capital voltavam à atividade pecuária, modalidade mais rentável no período

(Oliveira; Crestani; Strassburg, 2014).

Oliveira, Crestani e Strassburg (2014) explicam que a igreja, por meio da instituição da Comissão Pastoral da Terra (CPT), figurou como a mais relevante instituição a se insurgir em face das violências praticadas durante este primeiro ciclo de violências. Neste ímpeto, foi divulgado, em fevereiro de 1980, o primeiro relatório pastoral voltado para a região, por meio do qual o clero condenava o modelo econômico empregado pelo Estado – e em desmedido favorecimento às classes dominantes –, bem como apontava as transgressões praticadas em face dos camponeses da região. Para além do posicionamento político, que era relevante, a instituição também estimulava a resistência dos posseiros e os auxiliava, tanto em orientações jurídicas, quanto por meio de sua influência, funcionando como ponto de conexão ao Poder Judiciário, por exemplo.

Neste ponto, é preciso fazer um recorte de classes, rememorando-se que esta parcela da população sofria com altas taxas de analfabetismo e de toda sorte de precariedades de acesso às políticas públicas, como já anteriormente referenciado, de modo que, para além de uma disparidade econômica, existia um verdadeiro abismo no que concerne acesso às informações e o conhecimento de seus direitos fundamentais básicos.

Outrossim, importa pontuar que o aparato estatal, em prol dos detentores do capital, não se limitava aos incentivos de cunho financeiro. Kotscho (1982) dá ênfase à instituição do Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins (Getat), órgão implementado, durante o regime ditatorial e chefiado pelo Presidente João Figueiredo, sob a premissa de regularização das terras na região. O autor afirma que, na prática, o grupo atuava como um núcleo de repressão em face dos movimentos de resistência pela terra, de modo que são relatados inúmeros abusos de Poder típicos do regime militar (prisões arbitrárias e atos de violência física) subsidiando as ações promovidas por grileiros – como resultado, viu-se um crescimento do setor agropecuário na ordem de 150% neste interregno, interesse intrínseco do Estado (Oliveira; Crestani; Strassburg, 2014).

4.2 O assassinato de Padre Josimo

A respeito do Padre Josimo, Corrêa (2018) descreve:

O discípulo não é maior do que o Mestre. Se perseguiram a mim, hão de perseguir vocês também. Tenho que assumir. Agora estou empenhado na luta pela causa dos pobres lavradores indefesos, povo oprimido nas garras dos latifúndios. Se eu me calar, quem os defenderá? Quem lutará a seu favor? Eu

pelo menos nada tenho a perder. Não tenho mulher, filhos e nem riqueza sequer, ninguém chorará por mim. – Padre Josimo, meses antes de ser assassinado.

O caso envolvendo a violência praticada em face do Padre Josimo Morais Tavares merece especial tratamento, não apenas em função do simbolismo e significância que se firmou em torno de seu nome no curso das décadas, enquanto estandarte dos movimentos sociais de luta por terra e reforma agrária tocantinense, mas, porque, entender o contexto em que sua morte se desenvolve permite uma compreensão exemplificativa quanto ao *modus operandi* empregado pelos usurpadores de terras atuantes na região.

Josimo Morais Tavares nasceu na cidade de Marabá – PA, em 5 de abril de 1953, filho de retirantes nordestinos que se mudaram para o estado do Pará em buscas de melhores condições de vida, período de alta do garimpo na região. O pai abandonou a família poucos anos após seu nascimento e a mãe o sustentou exercendo a atividade de lavadeira, algo que fez até o ingresso do jovem no seminário Menor Leão XIII, localizado na cidade de Tocantinópolis – TO (à época, estado de Goiás), em 1964. Em 1979 é ordenado e assume a função junto à Paróquia de Wanderlândia, localizada na região do Bico do Papagaio. No local, torna-se não apenas padre, mas também professor e diretor escolar, une-se à Comissão Pastoral da Terra e dá início à sua luta (Silva, 2011).

O fatídico caso é interpretado, pela literatura dedicada ao tema, enquanto o símbolo de violência no campo tocantinense e marcou o nascimento daquele que pode ser considerado o primeiro mártir na batalha contra os abusos praticados a estes pequenos agricultores.

Destarte, o ocorrido não se tratou de um fato isolado ou passional, mas está inserido em um contexto de violências em ascensão, sendo a execução do clérigo o ponto de estopim desse estado de coisas. Kotscho (1982) relata que, nos anos que antecederam seu homicídio, a região experimentava uma onda de expropriações de terra de pequenos camponeses com ampla chancela Estatal. O pesquisador relata que foram registrados casos de prisão de posseiros e destruição de residências na cidade de Sítio Novo – TO (1980), o despejo de aproximadamente duzentas famílias em distritos comunidades próximas a Sítio Novo – TO (1980) e um episódio no qual, sob o pressuposto de que combate à guerrilha do Araguaia, inimiga pública do regime militar, foram presos posseiros em Sampaio – TO, com a consecutiva derrubada das posses e a realização de um bombardeio no local por homens uniformizados e identificados como militares (1979).

Neste contexto, surge então o mais expressivo movimento organizado de trabalhadores com a realização de um movimento público que reunia cerca de cinco mil camponeses, visando

pressionar as autoridades para que fosse instituído algum projeto de reforma agrária na região. O evento, no entanto, terminou com um confronto direto entre os pequenos agricultores e grileiros atuantes na região. O resultado desse confronto foi de cento e vinte e sete casas incendiadas, a prisão de posseiros e, ainda, de quatro servidores da pastoral da terra, fato ocorrido no segundo semestre de 1984 (Silva, 2011).

Ainda no ano de 1984, a CPT publica um novo relatório à sociedade, no qual denuncia o rastro de violência que se disseminava pela região do Bico do Papagaio. A instituição informa que, no interregno de apenas quatro meses (entre agosto e novembro de 1984), seiscentos camponeses teriam sido arbitrariamente despejados de suas terras mediante o incêndio de dezoito moradias e o assassinato de sete pessoas. Entre estes: lavradores e sindicalistas – para além das agressões físicas que eram típicas desses movimentos de expropriação. Segundo Silva (2011), outros tantos episódios semelhantes ocorreram ainda no ano de 1984, todos amplamente relatados pelo clérigo Padre Josimo, que, à época, coordenava a CPT local.

Padre Josimo encontrava, em seus relatórios, a forma de tentar com que as ocorrências se tornassem públicas e extrapolassem o conhecimento local; o religioso enviava cartas ao Governador do estado e para políticos, lutando para que seus relatórios fossem divulgados nos informativos nacionais da Confederação Nacional dos Bispos Brasileiros, o que lhe oportunizava uma repercussão nacional.

Após a divulgação de quatro detalhados relatórios, seus esforços finalmente começaram a se frutificar. Sua luta passou a ter repercussão nacional e provocou a adesão de outros movimentos sociais que passaram a reforçar o movimento local. Em contrapartida, surgiu o primeiro ato de repressão diretamente relacionado à sua pessoa: a prisão, sob justificativas de que seria uma espécie de terrorista, respaldada na lei de segurança nacional. Além disso, viu-se uma intensa campanha de difamação pessoal da vida do clérigo, com objetivo de lhe descredibilizar perante os populares. Contudo, sua prisão, absolutamente infundada, não se substanciaria, e logo foi revogada. Tampouco surtiram efeitos as campanhas difamatórias em seu desfavor, uma vez que boa parte daquela população era formada justamente por camponeses, vítimas das violências denunciadas por Josimo. Convictos de que tais estratégias não seriam suficientes para arrefecer a luta encampada pelo líder, calhou a seus algozes a expressão mais ávida de violência (Silva, 2011).

Padre Josimo Morais Tavares foi brutalmente assassinado com um tiro nas costas, em 10 de maio de 1986, por tomar parte frente aos abusos cometido em face dos camponeses e que, enquanto figura de prestígio e com voz atuante, pagou pelo incômodo que gerou em grandes produtores, políticos e grileiros atuantes na região:

Padre Josimo foi um defensor da luta pela terra e lutou junto às famílias do Bico do Papagaio que buscavam dignidade através da posse da terra para morar e produzir o alimento. Foi morto por pistoleiros contratados por grileiros da região. Sua luta e coragem serviram de exemplo a muitos outros que ainda lutam por esta conquista. (Souza, 2017, p.7)

Silva (2011) argumenta que a vida e a morte de Padre Josimo significou um ponto de cisão entre a forma com que a própria igreja e o Estado se relacionavam, marcando uma era de maior envolvimento e suporte para com as causas sociais, a despeito de neutralidades ou políticas de boa convivência política. Para além do que significou ideologicamente, a repercussão de sua morte também tornou insustentável a inação do Estado quanto aos conflitos fundiários tão denunciados pelo clérigo. Como consequência, policiais envolvidos em atividades de grilagem foram finalmente investigados e condenados, além de ter sido realizada uma intervenção direta nas lideranças do Incra, identificadas como corruptas e alinhadas às elites locais.

Sua memória foi, então, preservada e sua vida se tornou mais um trágico símbolo para aqueles que ainda lutam pelo direito à terra. Seu nome hoje batiza uma escola municipal na cidade de Palmas – TO, Escola de Tempo Integral Padre Josimo Tavares – conforme Lei Municipal nº 1.436, de 23 de maio de 2006 –, um centro de direitos humanos no município de Imperatriz – MA, Centro de Promoção da Cidadania e Defesa dos Direitos Humanos Padre Josimo – nos termos da Lei Estadual nº 7914, de 30 de junho de 2003. A sua vida foi retratada em documentário produzido pelo Instituto Cultural Padre Josimo em parceria com a Cáritas Brasil, “Josimo – O Padre negro de sandálias surradas”⁹, sendo estas apenas algumas das homenagens póstumas em reconhecimento a sua luta. Em que pese aos avanços adquiridos por ocasião da repercussão de sua morte, a violência agrária não cessou na região, tampouco se viu qualquer tipo de reestruturação no modelo distributivo de terras brasileiro, como já apresentado nesta pesquisa. Isso, contudo, não minimiza a relevância de sua trajetória, cuja compreensão se faz necessária para a reflexão acerca das raízes desse desafio.

4.3 Situação atual – Bico do papagaio

O paradigma da região só alcançou algum arrefecimento em seus conflitos a partir da década de 1990, oportunidade na qual, com alicerce no processo de redemocratização, os

⁹ O Instituto Cultural Padre Josimo publicou o documentário, “Josimo – O Padre negro de sandálias surradas”, no canal do *youtube* Vida no Sul. Disponível em: <https://youtu.be/wO37aTBLIVI?si=M4DunY28rJbCLdj3>. Acesso em 23 jan. 2025.

movimentos sindicais intensificaram sua atuação na região e algumas conquistas significativas foram alcançadas. Martins (1995) discorre que, com o fim da ditadura militar, fundou-se a Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Tocantins (Fetaet). Esta iniciou projetos cooperativos em parceria com demais organizações de trabalhadores locais, eles buscaram, junto ao Governo Federal, a implementação de políticas de assentamento para fins de reforma agrária, alguns bem sucedidos. A partir dessa organização, trabalhadores tiveram acesso ao Programa Nacional de Apoio à Agricultura Familiar (Pronaf), o que proporcionou, pela primeira vez, o acesso a créditos aptos a fomentar a agricultura familiar e pequenas cooperativas. Segundo dados levantados por Soares, nas cidades de São Miguel, Esperantina, Axixá e Buriti mais de 80% dos créditos cedidos no período foram direcionados para famílias integrantes de assentamentos destinados à reforma agrária (Soares, 2009).

Segundo os dados do Incra, coletados por Soares (2009) entre 1985 e 2007, o montante de 21.951 famílias foram contempladas com projetos de assentamento para fins de reforma agrária, sendo o pico de assentamentos registrado a partir da década de 1990.

Passados 18 anos os projetos de assentamentos criados e reconhecidos pelo Incra cresceram pouco mais que 9%, uma vez que foram criados apenas 44 novos assentamentos, os quais, ao total, contemplaram apenas 1.630 famílias assentadas, mesmo possuindo capacidade para 2.860 famílias.

Há de se destacar, todavia, que o acesso a essas políticas não foi integral, tampouco direcionado a todos os municípios, ao passo que ainda persistem situações de conflito – que são uma realidade no país como um todo –, e que, embora tenham aplacado os conflitos, não são aptos a causar a mudança circunstancial necessária no modelo distributivos de terras, que é a raiz dos conflitos fundiários brasileiros (Oliveira; Crestani; Strassburg, 2014).

Essa perspectiva é acompanhada por Soares (2009, p. 138), que afirma:

Porém, a constituição destes assentamentos gerou um impacto relativamente pequeno na estrutura fundiária que vigora no Tocantins, não alterando o quadro geral de concentração fundiária do Estado. [...] Vale acrescentar ainda que dos 34.521 estabelecimentos ou empreendimentos familiares, 89% são de pequenos proprietários, 1,13% arrendatários, 0,57% parceiros e 9,31% são ocupantes.

Nos anos que se seguiram, a situação que já se despontava como problemática, agravou-se ainda mais. Feito levantamento para esta pesquisa, com base em dados publicados pelo INCRA, verificaram-se movimentos de inconstância na efetivação da política no interregno que compreende os anos de 2008 a 2014, com forte variação entre a quantidade de

famílias assentadas, ao passo que, entre os anos de 2015 a 2025, nota-se um forte enfraquecimento dessa política. Sobressalta o fato de que, nos anos de 2019, 2020 e 2022, nenhuma família foi assentada no Estado do Tocantins.

Tabela 1 – Famílias Assentadas no Tocantins.

Ano de criação	Número de Assentamentos	Área (ha)	Capacidade (famílias)	Famílias Assentadas
1987	8	22144 ,9960	414	420
1988	12	68.625,24 66	1464	1389
1989	14	72430,2029	1331	1284
1990	-	-	-	-
1991	4	15603,0142	325	320
1992	17	45801,5181	622	609
1993	2	3785,7013	96	81
1994	4	9922,091	67	63
1995	22	94163,92 22	1444	1428
1996	25	107871,7997	2012	1989
1997	10	39596,3049	769	790
1998	49	216199,7371	4932	5027
1999	15	44569,3174	1048	1048
2000	23	71742,69 68	1374	1384
2001	28	79143,6543	1494	1496
2002	7	17774,73 82	438	459
2003	12	20456,11 45	489	483
2004	4	6914,8672	139	145
2005	40	104246,966	1923	1960
2006	26	76860,889	1.333	1.266
2007	24	49257,7912	998	1.016
2008	8	18968,2907	400	358
2009	7	13159,7541	290	274
2010	2	7072,3656	175	199
2011	3	6639,9645	145	146
2012	1	3130,3956	88	76
2013	4	9925,7497	285	294
2014	3	4039,9931	69	65
2015	1	5375,8046	147	1
2016	1	415,5641	15	-
2017	1	2884,6072	89	89
2018	2	3320,7921	77	-
2019	-	-	-	-

2020	-	-	-	-
2021	1	3.527,15	113	113
2022	-	-	-	-
2023	1	724,4275	58	-
2024	9	135190,5209	909	15
TOTAL	390	1086579,232	25.572	24.287

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação – Incra (2025).

Com isso, viu-se a instituição de uma organização produtiva, avanços sociais no beneficiamento dos produtos (como no caso da cooperativa das quebradeiras de coco babaçu), valorização dos preços e uma drástica diminuição nos processos de êxodo rural. Esse panorama, que marcou a virada do século XXI, fez arrefecer o clima de tensão dos embates diretos na região que, por décadas, resultaram em toda sorte de violência, conforme já amplamente exposto. Destaca-se, ainda, que o advento de programas sociais, como o bolsa família, o salário maternidade e o acesso a aposentadorias rurais também foram essenciais para a melhora da qualidade de vida e dos indicadores sociais em toda região (Oliveira; Crestani; Strassburg, 2014).

Contudo, em que pese o progresso verificado, os dados transparecem que o acesso a essas políticas não é integral, tampouco homogêneo, estando suscetível a interferências políticas que podem frear, por completo, a execução dessas medidas essenciais à contenção dos conflitos fundiários incidentes na região.

4.4 Matopiba: O avanço do agronegócio sobre o cerrado

Até meados dos anos 2000, a região do bico do papagaio atraía, quase que exclusivamente, o interesse do grande capital na esfera do agronegócio. Como já exposto, a região era a naturalmente mais fértil. Sua exploração foi estimulada pelas políticas de incentivos fiscais estabelecidas pelo regime militar a partir da década de 1970, portanto, amplamente disputada. A virada do século, não obstante, inaugura um momento de virada econômica no Estado do Tocantins e, conseqüentemente, nas relações desenvolvidas no campo, na medida em que ascende um novo projeto de expansão agrícola no país (Oliveira; Crestani, Strassburg, 2016).

Jesus (2024) discorre que a partir do século XXI, há injeção de grande capital privado e a instalação de multinacionais estrangeiras, que se voltam ao agronegócio brasileiro, principal

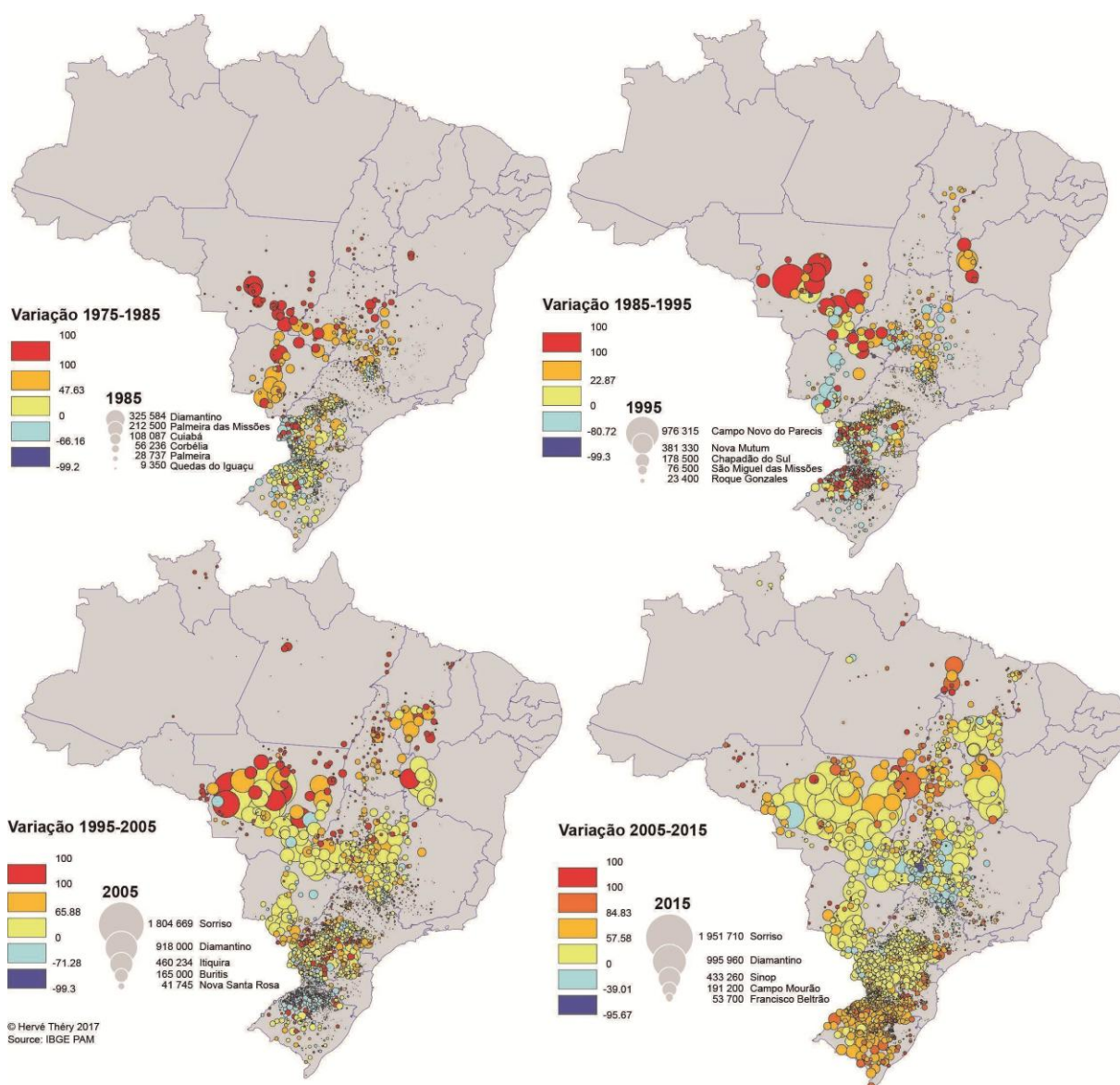
pilar do modelo econômico em vigência no período. O autor cita que se inicia, então, uma corrida pelo desenvolvimento tecnológico nos meios de produção dos grandes latifúndios, algo que seria preponderante para o avanço da produção de grãos – que alcança consecutivos recordes na segunda década do século XXI – e para o avanço do agronegócio sobre o cerrado brasileiro:

A modernização do campo brasileiro advém das exigências da geopolítica global que insere conjuntos de inovações tecnológicas formuladas e articuladas para conduzir a tecnificação da produção na escala mundial. Desse ponto de vista, constata-se a presença da ciência na produção de pesquisas e de melhoramento genético, tais como: sementes melhoradas (híbridas e transgênicas) com alto padrão de produtividade, o tratamento químico do solo, o uso dos agrotóxicos para o controle de pragas e doenças, a fabricação de máquinas de alta complexidade, ou seja, o uso mecânico e o planejamento da logística) (Jesus, 2024, p. 35).

O processo de degradação do cerrado é visto como uma consequência indissociável do ingresso do Brasil no chamado quadro de economias emergentes, colocando-o de vez no rol das grandes economias mundiais, que é sustentado, em um de seus pilares, pelo agronegócio. As razões para a prevalência do país neste setor estão intimamente ligadas aos recursos naturais abundantes, sobretudo quando analisada a questão sob uma perspectiva global. Isso porque pouquíssimos países europeus poderiam se dar ao luxo de realizar criações no modelo expansionista, como é o caso da pecuária brasileira, que exige o desmatamento de florestas em larga escala. Nessa linha de raciocínio, veja-se que países como a China pouco depõem de recursos hídricos suficientes para suportar a demanda de grãos como a soja, sendo então o principal importador da produção brasileira. É preciso que se compreenda que, ao exportar *comodites agrícolas*, o país transfere mais do que o produto final em si, mas essencialmente terra e água, recursos dos quais países desenvolvidos não podem ou simplesmente não desejam dispor (Jesus, 2024).

Invariavelmente, o alargamento da exploração sobre o cerrado tem sua raiz na evolução e melhoramento genético de plantas, algo que fez crescer a viabilidade de produção de soja – hoje a principal *commodity* agrícola exportada pelo país –, no solo árido. É de se destacar que o grão era naturalmente cultivado no sul do Brasil como opção às entressafras de trigo (Domingues; Bermann; Manfredini, 2014). Dados levantados por Jesus (2024), retratam que o cultivo do grão destacou-se no país pela primeira vez na década de 1970, essencialmente na região sul, quando no MATOPIBA inexístiam cultivos.

Imagem 1 - Quatro décadas de marcha da soja, 1975-2015.



Fonte: Knorr, 2017.

Não obstante, incentivos do capital externo, em conjunto com o Estado brasileiro, foram preponderantes para que fossem fomentadas as intervenções tecnológicas que possibilitaram que esta cultura se adaptasse majoritariamente ao clima do Tocantins, mostrando-se viável tanto no cerrado extremo – como é o caso da região do Jalapão –, quanto do sul e da região central do Tocantins, amoldando-se de sobremaneira a grande parte do Estado (Santos, 2010). Isso, inclusive, em terras antes tidas como não agricultáveis, portanto, altamente vulneráveis à atuação de grileiros, que se intensificou predominantemente a partir desta referida virada econômica (Rezende, 2014).

O avanço de monoculturas tem como uma de suas principais características a supressão da atividade camponesa que se desenvolve, sobretudo no cerrado, por pequenos produtores que, em sua maioria, não possuem qualquer título sobre a terra ou acesso digno e igualitário à justiça, o que os coloca em parcas condições de reação. Valendo-se dos títulos obtidos em cooperação estatal, ou mesmo por meio de técnicas de grilagem, os grandes conglomerados são capazes de, subitamente, suprimir pequenas comunidades, resultando em fortes movimentos de êxodo rural ou, aos que resistem, violentos e crescentes conflitos fundiários.

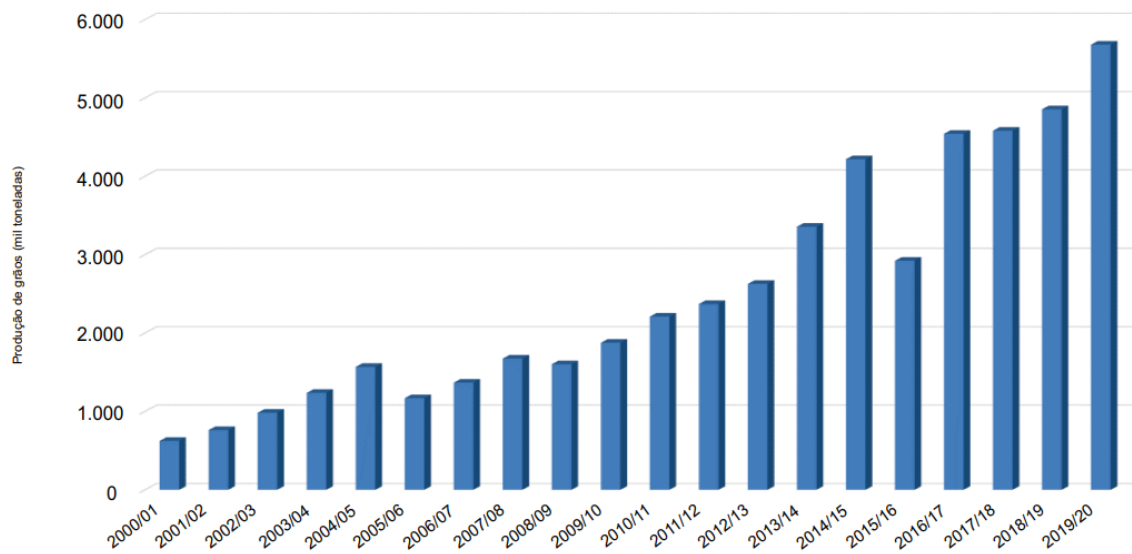
Como exemplo destes programas integrados entre o poder público e a iniciativa privada estrangeira, cita-se o Programa de Cooperação Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento dos Cerrados (PRODECER), posto em prática a partir de 1980. Ele permitiu a entrada de grande capital voltado à aquisição de terras antes tida como inóspitas – e, portanto, baratas ou sequer registradas –, algo que beneficiou exclusivamente médios e grandes produtores, substituindo a lógica ordinária de produção.

Nas palavras de Jesus (2024, p. 97):

Com isso, o novo modelo de agricultura contribuiu para iniciar um processo de desarticulação da produção da agricultura camponesa e a migração campo/cidade. A abrangência do projeto incluiria extensas áreas que seriam destinadas à produção de soja ou de grãos em geral. A integração do Cerrado nesse projeto de modernidade e de exploração agrícola na lógica capitalista de mercado significa que a terra nas regiões onde operava o PRODECER sofreram grandes transformações, a começar pelo aumento de preços das terras, aumento da concentração da propriedade privada capitalista, a desagregação e a substituição da agricultura camponesa, pressionada pelos novos padrões da agricultura tecnificada e a intensificação dos conflitos.

No ano de 1995 o PRODECER aporta no Estado do Tocantins, e o que se vê nos anos que se seguem é a reprodução dos resultados financeiros que privilegiam as mesmas classes sociais e, por conseguinte, as mesmas problemáticas sociais já experimentadas (Jesus, 2024). Segundo dados fornecidos pela Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), o cultivo de grãos no Tocantins apresenta crescimento exponencial nos últimos vinte anos (safras 2000/2001 – 2019/2020), ao passo que a área cultivada saltou de menos de trezentos mil hectares, no início do século, para cerca de um milhão e meio, representando uma expansão superior a 400% neste interregno (Conab, 2020).

Gráfico 2- Evolução histórica da produção de grãos (mil toneladas) no Estado do Tocantins (2001-2020).



Fonte: Conab (2020)

Conforme se verifica no gráfico em análise, o crescimento é uniforme, cujo único movimento de queda na produção ocorreu por razões excepcionais (safra 2015/16): em razão de um período de seca que atingiu o Estado no período e prejudicou, pontualmente, a produção (EMBRABA). O Tocantins atingiu tamanho destaque nacional no que diz respeito ao cultivo de grãos que, apenas na safra 2019/2020 – recorde produtivo –, a colheita representou aproximadamente 50% dos grãos produzidos em todo o norte do país. (Conab, 2020). Embora a soja desponte como cultura preponderante, a região também é intensa produtora de milho, arroz e feijão. Na safra 2019/20, a somatória da colheita destes grãos atingiu o volume de 3.414.000 toneladas, uma média de 3.167 kg/há (Conab, 2020).

Destarte, esta expressiva escalada na produção de monoculturas no estado não é casuística e faz parte de um projeto meticulosamente desenvolvido para a exploração do cerrado: a instituição da microrregião do MATOPIBA, que nada mais é que uma subdemarcação geográfica que representa a mais significativa fronteira agrícola na produção de soja do país (Sousa, 2022).

O projeto nasce de uma composição legislativa que contou com ampla intervenção da chamada bancada ruralista e resultou na promulgação do Decreto Federal nº 8.447, de 6 de maio de 2015, que definia a região como alvo de políticas públicas específicas, voltadas para o fomento do agronegócio. A subdivisão geográfica compreende os territórios de quatro estados do Brasil, formado com as primeiras sílabas dos nomes dessas unidades federativas: Maranhão,

Tocantins, Piauí e Bahia. Já em seu artigo 1º, o decreto deixava claro para qual classe social esse fomento era direcionado (Brasil, 2015, art. 1º, §2º, inc. III):

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba - PDA-Matopiba, que tem por finalidade promover e coordenar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico sustentável fundado nas atividades agrícolas e pecuárias que resultem na melhoria da qualidade de vida da população.

[...]

III - ampliação e fortalecimento da classe média no setor rural, por meio da implementação de instrumentos de mobilidade social que promovam a melhoria da renda, do emprego e da qualificação profissional de produtores rurais.

A legislação estabelecia, entre outras coisas, políticas direcionadas à inovação tecnológica nos meios de produção no campo, a execução de processos de cooperação junto com outros órgãos e entidades federais, a previsão de destinação de recursos do Poder Executivo Federal e dos Estados para projetos, programas e ações do Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba – PDA – Matopiba.

No que se refere ao Tocantins, foco da presente pesquisa, instituíram-se 8 microrregiões que, somadas, compreendiam uma área de 27.772.052,08 ha, abrangendo todos os seus 139 municípios:

Tabela 2 - Microrregiões geográficas do estado do Tocantins que compõem o MATOPIBA.

Microrregião	Área da microrregião (ha)	Municípios
Bico do Papagaio	1.576.795,88	25
Araguaína	2.643.960,41	17
Miracema do Tocantins	3.477.610,79	24
Rio Formoso	5.140.571,73	13
Gurupi	2.744.542,70	14
Porto Nacional	2.119.810,57	11
Jalapão	5.350.660,51	15
Dianópolis	4.718.099,49	20
Total	27.772.052,08	139

Fonte: Fragoso e Cardoso (2022)

O decreto instituidor desta política foi posteriormente revogado e substituído pelo Decreto Federal nº 11.767/2023 que, na prática, replicou a mesma lógica já instituída, sem alterações significativas.

Noutro giro, é consabido que processos de desenvolvimento, sobretudo econômicos, para além de sua vertente positiva, tendem a cobrar altos preços às comunidades envolvidas neste processo; vejamos os intensos debates acerca das consequências ambientais enfrentadas pelo mundo neste século. Nessa linha, não se olvida que o agronegócio figure como um dos principais pilares econômicos do Brasil, sobretudo desde a virada do século, de sorte que não é papel deste trabalho debater a viabilidade deste modelo, mas encará-lo como uma realidade consolidada e, ao menos a médio prazo, permanente.

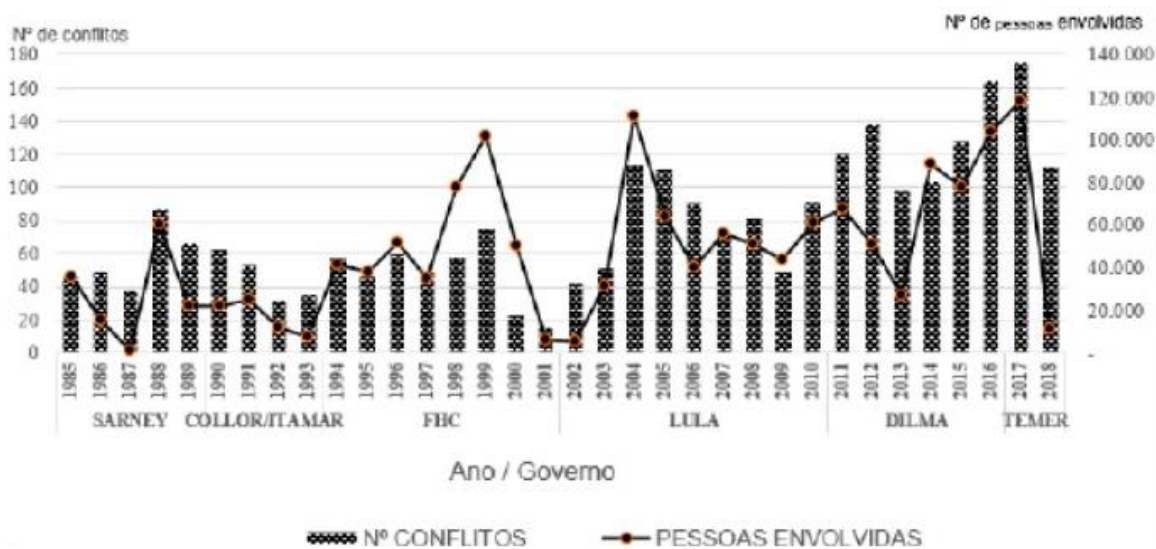
Dentro deste contexto, despontou o bioma do cerrado, antes tido como infértil e desprezado, como uma verdadeira mina de ouro ao agronegócio exportador, sobretudo a partir da instituição do MATOPIBA e dos demais fatores externos (melhoramento genético, ampliação de uso de agrotóxicos, *etc.*). Não obstante, por se tratar de um desafio nacional, é de se destacar que a maior incidência de posseiros do Brasil é registrada nas regiões Centro-Oeste e Norte, o que, invariavelmente, criou um fértil contexto para a disseminação dos conflitos no cerrado tocantinense, no curso das décadas que marcaram este avanço da fronteira agrícola (Martins, 1995).

Malgrado, seguindo a tradição do monopólio do controle de terras consolidado no país e a despeito, inclusive, dos povos originários que já habitavam a região, este movimento expansionista trouxe conflito a áreas que, até então, mantinham-se à margem da situação historicamente enfrentada na região extremo-norte do Tocantins – Bico do Papagaio. Fernandes (2019), explica que a região foi alvo de um *modus operandi* comumente utilizado por grandes conglomerados econômicos, denominado como *land grabbing*. Este consiste em um movimento em massa, coordenado por grandes empresas (especialmente estrangeiras), que, em um movimento rápido, adquirem grandes porções de terras e, apoiados por autoridades políticas, transformam e homogeneízam a forma de produção local, destruindo, neste processo, o bioma e os meios de produção historicamente utilizados na sobrevivência dos povos originários.

Sousa (2022), ao citar o Relatório emitido pela organização *Global Witness* que foi publicado em português em 2021, expõe uma investigação direcionada a 03 (três) empresas multinacionais ligadas à área de *commodities*. Tais empresas estariam utilizando seus recursos para inflar os conflitos fundiários, fomentando a atividade dos grandes produtores parceiros envolvidos nestas lides e, com isso, provocando uma ruptura para com os tratados internacionais e normas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) e, por conseguinte, agravando a situação de abuso aos direitos humanos e transindividuais destas populações, em detrimento puro do capital.

Movimentos de *land grabbing* foram registrados por Jesus (2024) em análise feita

acerca das consequências da instituição do MATOPIBA no Estado da Bahia. O pesquisador observou a instalação das seguintes empresas estrangeiras, no curso dos anos 2000, que procedem com a aquisição de vastas extensões territoriais: Oeste Xingu Agri (Japão), Agri Brasil (Holanda), Universo Verde (China), Floryl (Dinamarca) e Bunge (Estados Unidos da América). Não coincidentemente, nos anos que se seguiram, a região enfrentou os maiores picos históricos de conflitos agrários – analisado o período entre 1985 a 2018:



Fonte: CPT -1985 a 2018. Organizado por José Novais de Jesus; elaborado por Raphael de Souza.

Em ótica semelhante, a parcela do estado do Tocantins diretamente privilegiada pela instituição do MATOPIBA, dentre as quais se destacam: o Bico do Papagaio, Araguaína, Miracema do Tocantins, Rio Formoso, Gurupi, Porto Nacional, Dianópolis e o Jalapão (este último, em grande parte, inserido na Comarca de Novo Acordo), apresentam o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) do território. No entanto, essa prosperidade econômica entra em conflito com territórios indígenas, quilombolas e comunidades camponesas, desaguando nos conflitos objeto desta pesquisa (Sousa, 2022).

Os subsídios estatísticos a respeito dos conflitos por terra no Tocantins descortinam um aumento expressivo no número de famílias envolvidas em disputas territoriais, especialmente após 2015, justamente o ano no qual o governo federal oficializou a instituição da microrregião do MATOPIBA. Por conseguinte, ao analisarmos os dados fornecidos pela CPT, podemos observar que o programa, visto com bons olhos pela parcela de elite da sociedade rural, também carregou, em sua implementação, o peso do acirramento do clima de tensão que paira historicamente no campo brasileiro. Entre 2010 e 2015, o número de pessoas ameaçadas de

despejo cresceu substancialmente, passando de 2 para 1266 (CPT, 2018).

Ainda de acordo com o estudo supramencionado, todas as modalidades de violência foram acentuadas no campo tocantinense (CPT, 2018). Com base nestes dados, é possível compreender que esse aumento pode estar ligado ao crescimento de áreas para produção de grãos, já que, como demonstrado, de norte a sul do estado as áreas para cultivo dessa *commoditie* vem aumentando a cada ano.

Segundo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, que realizou uma Caravana ao Matopiba iniciada no dia 04 de setembro de 2017, existem denúncias de violações de direitos humanos, como o direito à alimentação e impactos ambientais. Entre as comunidades afetadas estão: agricultores familiares, povos indígenas e quilombolas e assentados da reforma agrária. Uma das considerações do Conselho é a de que “embora utilizem-se do conceito de sustentabilidade, que na região em tela ocorrem diversos conflitos que extrapolam a questão ambiental, conflitos fundiários, principalmente com quilombolas e indígenas e a ocorrência de trabalho escravo” (CNJ, 2017, p. 1).

Prova da ascensão da violência fundiária no Estado do Tocantins está registrada no mais recente relatório publicado pela CPT, do ano de 2023, que descortinou o número total de 70 conflitos coletivos por terra apenas no ano de referência, atingindo o total de 3.417 famílias, entre as quais estão pessoas sem terra, posseiros e comunidades tradicionais (índigenas e quilombolas). O estudo registrou, ainda, 44 denúncias de trabalho análogo à escravidão, resultando no resgate de 38 pessoas, entre as quais estavam 2 menores de idade (CPT, 2023).

Sobre o expressivo aumento dos conflitos fundiários na região do MATOPIBA no curso da última década, José Novais de Jesus consigna:

A violência no campo decorre da expansão do capitalismo que permanece com a sua perversidade. Já transcorridas duas décadas do século XXI, as mazelas da dinâmica capitalista está em franca expansão na região do MATOPIBA. Entretanto, a ocupação do capital gera conflitos resultantes das resistências dos camponeses, diante da expropriação de suas propriedades, não só a espoliação das terras, mas também a usurpação de seus direitos.” (Jesus, 2024, P. 214)

Como se depreende, cuida-se de permanente e ascendente desafio social, algo que precisa ser enfrentado a partir de uma abordagem interdisciplinar pelas mais diversas áreas do conhecimento e suas autoridades, entre as quais, definitivamente, não se exclui o Poder Judiciário. Críticas ainda persistem sobre a visão constitucional do problema agrário, em especial, a desconsideração de princípios fundamentais em razão da dimensão da área.

A par dessa conjuntura, no capítulo subsequente, far-se-á uma análise dos conflitos agrários a partir da perspectiva vivenciada pelos jurisdicionados da Comarca de Novo Acordo – TO, circunscrição que está diariamente envolta nessa realidade. Busca-se, a partir dessa inflexão, uma análise crítica acerca da atuação do Poder Judiciário, quando ele é confrontado com estes litígios, bem como um debate acerca dos caminhos que podem ser percorridos na busca pelo aprimoramento da prestação jurisdicional, enquanto agente transformador desta problemática.

5 A COMARCA DE NOVO ACORDO: O ACESSO À JUSTIÇA E OS CONFLITOS FUNDIÁRIOS

Este capítulo tem como objetivo central examinar como as mudanças recentes na organização judiciária tocantinense comprometeram o acesso à justiça em regiões rurais marcadas por intensos conflitos fundiários. Mais especificamente, busca-se demonstrar que a reorganização administrativa da Comarca de Novo Acordo, ocorrida entre 2019 e 2024, exemplifica um processo de concentração jurisdicional que, ao invés de democratizar o acesso ao Judiciário, criou novos obstáculos estruturais para a população rural mais vulnerável.

A análise está estruturada em três momentos complementares. Primeiramente, examina-se o contexto institucional da Comarca de Novo Acordo, demonstrando como as alterações em sua competência territorial e a manutenção de sua classificação, como entrância inicial, criaram uma situação de sobrecarga processual desproporcional. Em seguida, investiga-se a judicialização dos conflitos fundiários na região através do estudo de caso da Comunidade Quilombola Rio Preto, evidenciando como a ausência de estrutura adequada impacta diretamente na proteção de direitos constitucionais de comunidades tradicionais. Por fim, analisa-se a evolução da sensibilidade judicial frente a esses conflitos, buscando compreender os limites e possibilidades de uma prestação jurisdicional efetiva em contextos de escassez estrutural.

A escolha da Comarca de Novo Acordo como objeto de análise justifica-se por sua representatividade das contradições do sistema judiciário brasileiro: localizada em uma das regiões de maior pressão fundiária do país – o MATOPIBA –, a comarca concentra, sob a responsabilidade de uma única magistrada, sete municípios essencialmente rurais, totalizando mais de seis mil processos ativos. Essa realidade permite compreender como a organização judiciária pode amplificar, ao invés de mitigar, as desigualdades no acesso à justiça.

5.1 A Reorganização Judiciária e a Sobrecarga Estrutural

A noção de acesso à justiça percorre uma longa trajetória histórica, desde sua concepção embrionária no direito romano, passando pelas declarações de direitos dos séculos XVIII e XIX, até alcançar seu fortalecimento no século XX, particularmente com a Constituição brasileira de 1988. Essa construção demonstra que o mero reconhecimento formal de direitos não basta: é imprescindível assegurar instrumentos processuais e institucionais capazes de efetivá-los. O acesso à justiça configura-se como um direito fundamental imprescindível à efetivação da dignidade humana no Estado Democrático de Direito, consolidado como valor central da ordem jurídica contemporânea, especialmente após as experiências traumáticas do século XX, ao passo que exige, para sua concretização, a efetiva garantia de meios que permitam a todos os indivíduos reivindicar e proteger seus direitos (Salgado; Soares, 2023).

Em que pese os inegáveis avanços legislativos e institucionais – como a previsão de vedação à negativa de prestação jurisdicional, por parte do Estado, àqueles que dela necessitem (Brasil, 1998, art. 5º, LXXIV) e o fortalecimento da autonomia e ampliação dos serviços da Defensoria Pública (Emenda Constitucional nº 45/2004) –, Salgado e Soares (2023) destacam que persistem desafios significativos. Tais como: as barreiras econômicas, educacionais, culturais e tecnológicas que ainda restringem o acesso igualitário ao Judiciário. A democratização do acesso, segundo os autores, exige não apenas a remoção das restrições econômicas, mas também a superação da exclusão digital e a promoção de uma educação emancipadora que permita aos cidadãos conhecerem e reivindicarem seus direitos.

Essa exigência constitucional se torna ainda mais premente diante da realidade fundiária brasileira, que é marcada por históricas desigualdades na posse da terra e pela marginalização de pequenos agricultores e comunidades tradicionais. Compreender a estrutura judiciária tocantinense, e a forma com que suas decisões institucionais se relacionam com o estado de coisas que englobam os complexos e multifatoriais conflitos fundiários, é passo imprescindível para a construção de uma adequada apreciação das demandas rurais que envolvem não apenas direitos de propriedade, mas também questões de identidade cultural e sobrevivência comunitária. Nesse liminar, o acesso à justiça deve ser compreendido não apenas do seu ponto de vista formal, mas a partir da compreensão do quão antagônicos são os polos dos litígios, seja no aspecto financeiro, educacional ou da compreensão intelectual dos direitos que lhes assistem.

No Tocantins está em vigência a Lei Complementar nº 10, de 11 de janeiro de 1996 (Tocantins, 1996), que instituiu a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins.

Desde sua promulgação, ocorrida poucos anos após a instituição do estado, por ocasião da promulgação da Constituição Federal de 1988, a lei estabelecia, entre outras coisas, a organização e subdivisão judiciária do Estado, propondo critérios para a implementação, classificação, instalação, elevação, rebaixamento e extinção de comarcas. O texto previa que as comarcas seriam classificadas como de primeira, segunda e terceira entrância¹⁰, a partir de critérios objetivos, como contingente populacional, número de eleitores, quantitativo de demandas e infraestrutura básica.

Em breve, mas necessária explicação, consigna-se que entrância constitui um conceito jurídico adotado pelos órgãos do poder judiciário para fins de classificação hierárquica de suas comarcas. Os critérios são definidos pela lei orgânica de cada estado, mas são sempre dotados da mesma lógica – quanto maior a comarca (número de habitantes, eleitores e volume de processos), maior a entrância. Consequentemente, quanto maior é a entrância, mais Magistrados e servidores, em geral, lhe são disponibilizados, e mais robusta é a infraestrutura e o orçamento destinado.

Seguindo essa lógica, geralmente comarcas de cidades do interior, com baixo número de processos e menor contingente populacional, acabam por ser classificadas na primeira entrância, recebendo um único Magistrado e um número reduzido de servidores. A eles compete a decisão de todas as matérias atribuídas à justiça estadual naquela localidade. Fazendo o paralelo para facilitar a compreensão, o juiz de primeira entrância desempenha um papel semelhante ao de um clínico geral nas comarcas interioranas, sendo responsável por dirimir desde conflitos fundiários a processos de matéria tributária, por exemplo (Secchi, 2010).

Por óbvio que as divisões e subdivisões dentro do Poder Judiciário devem atender às necessidades do serviço, de maneira a facilitar o trabalho interno, realizando a distribuição justa de processos e de pessoal. Todavia, pensando no papel social a ser realizado pelos agentes políticos num país democrático, há de se inserir valores éticos e de interesse público no momento desta tomada de decisão (Secchi, 2010).

Foi a partir dessas premissas legais que se instalou, em 1996, a comarca de Novo Acordo, sediada na cidade de Novo Acordo e sendo classificada como 1ª entrância, tendo como distritos abarcados em sua jurisdição os municípios de: Santa Tereza do Tocantins, Lagoa do Tocantins, São Félix do Tocantins Aparecida do Rio Negro (Tocantins, 1996). Posteriormente,

¹⁰ O que é entrância: Hierarquia das áreas de jurisdição (comarcas) que obedecer às regras ditadas pela Lei de Organização Judiciária de cada estado, como, por exemplo, movimento forense, densidade demográfica, receitas públicas, meios de transporte, situação geográfica e fatores socioeconômicos de relevância.

sua competência foi alterada por meio da Resolução nº 53, de 1º de agosto de 2019, que desinstalou (isso é, extinguiu) a comarca de Tocantínia, anexando os distritos até então sob sua competência às Comarcas de Miracema do Tocantins e Novo Acordo. Com essa alteração, a comarca de Novo Acordo recebeu os municípios de Lizarda e Rio Sono para sua competência, bem como todo o acervo relacionados a estes dois municípios (Tocantins, 2019, art. 7º, inc.VI; art. 8º):

Art. 7º Alterar a competência territorial nos seguintes distritos judiciários:

[...]

VI - Lizarda e Rio Sono integrarão a Comarca de Novo Acordo.

[...]

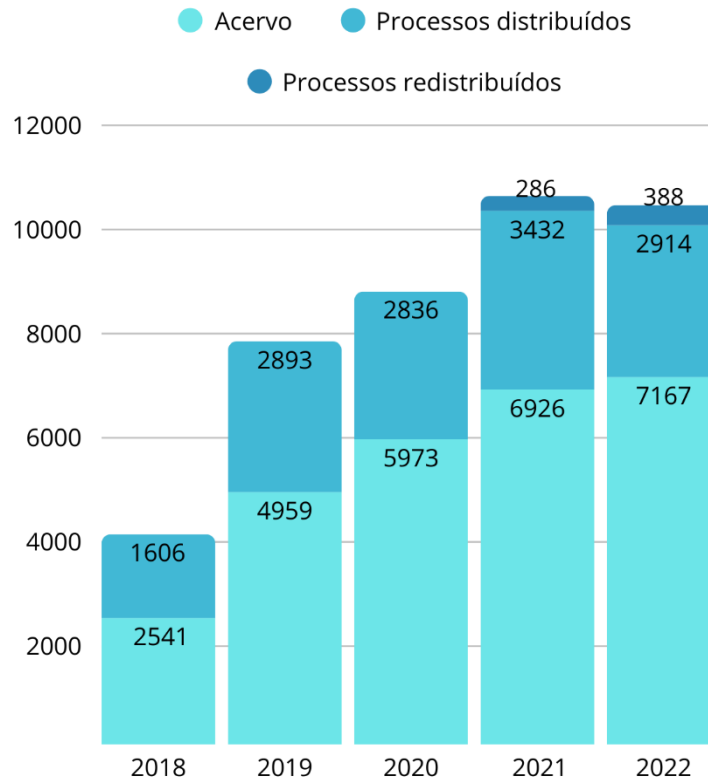
Art. 8º Os processos em curso nas Comarcas em que houve alteração do distrito judiciário serão redistribuídos às Comarcas que tiveram agregados os novos distritos, salvo aqueles cuja competência é absoluta.

Em consequência desse cenário, a comarca passou a apresentar uma situação fática que extrapola todos os índices legalmente instituídos para uma comarca de 1ª entrância, sobretudo no que diz respeito ao número de eleitores inscritos (21.726 pessoas) e o volume de serviço forense. O número de processos distribuídos¹¹ saltou, imediatamente, de 1.606 em 2018 para 2.893 processos novos ajuizados no ano de 2019. Tônica que se seguiu no ano de 2020 com 2.836 processos novos ajuizados, elevando seu acervo¹² total para 6.306 processos judiciais ativos, número que era de 2.541 processos no ano de 2018. Com esses números, a comarca passou a registrar a maior taxa de distribuição entre todas as comarcas de primeira e segunda entrância, além de superar diversas comarcas de terceira entrância. O gráfico a seguir demonstra o crescimento exponencial das demandas:

¹¹ Por processos distribuídos, entendem-se os novos processos protocolados na comarca.

¹² Por acervo, entende-se o quantitativo total de processos em trâmite na comarca, pendentes de baixa definitiva.

Gráfico 3 - Evolução das Demandas na Comarca de Novo Acordo



Fonte: Elaborado pelo autor, com base informações fornecidas pela COGES, em 15/01/2025.

Essa decisão administrativa de concentrar a jurisdição, sem a correspondente ampliação da estrutura, criou a tempestade perfeita para a negação do acesso à justiça, especialmente em uma região marcada por conflitos que demandam alta complexidade analítica, como os fundiários.

Diante deste contexto, tramitou, desde ano o ano de 2021, um requerimento embasado por estudos que consideraram esses fatores, solicitando com urgência ao Tribunal de Justiça a elevação da comarca para a segunda entrância (Tocantins, 2021). O pleito se pautou em dados estatísticos que demonstraram um aumento de 84/05% na distribuição dos processos entre os anos de 2016 e 2020, além do aporte de dois novos municípios, essencialmente rurais, à circunscrição de competência da Comarca e a consequente elevação da população jurisdicionada.

Apesar da gravidade do quadro exposto, o processo tramitou, morosamente, até o mês de janeiro de 2024, quando foi extinto por perda do objeto em função de alterações legislativas ocorridas na organização judiciária. Trata-se da Lei Complementar nº 153, de 8 de janeiro de 2024, que promoveu alterações na Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins. A norma, entre outras coisas, alterou a nomenclatura da classificação das comarcas, substituindo

as classificações “primeira entrância”, “segunda entrância” e “terceira entrância” para “entrância inicial”, “entrância intermediária” e “entrância final”. A mudança nos critérios foi mínima, porém, valendo-se dessa tecnicidade, o pedido foi então extinto sem resolução de mérito por suposta perda do objeto. Isso ocorreu, pois, uma vez que o conceito de “segunda entrância” já não existiria, o objeto do pedido de elevação estaria prejudicado.

Na prática, a Comarca foi apenas rebatizada, recebendo a nomenclatura de “entrância inicial”, sem que nenhum dos anseios por melhoria na estrutura ou no quantitativo de servidores fosse atendido (Tocantins, 2021). Importa consignar que, por permanecer como entrância inicial, a comarca segue disposta de uma única magistrada responsável pela condução de todas as competências da justiça estadual naqueles 7 municípios sob sua jurisdição. Isto é, por exemplo, processos da vara de família, fazenda pública, demandas consumeristas, toda a competência criminal e, por consequência, todos os conflitos fundiários que envolvem disputa por posse ou propriedade (Tocantins, 2024), em uma das regiões mais vastas e geograficamente isoladas do Estado (Pizzio; Iglesias, 2020).

A anexação dos municípios de Lizarda e Rio Sono à Comarca de Novo Acordo, sem a correspondente elevação de entrância ou ampliação da estrutura judiciária, representa um exemplo paradigmático de como decisões administrativas podem comprometer direitos fundamentais da população rural.

No aspecto qualitativo, a sobrecarga compromete diretamente a capacidade de análise aprofundada que os conflitos fundiários demandam. Conforme demonstram os dados da plataforma Justiça em Números, processos envolvendo disputas possessórias levam, em média, 762 dias para o primeiro julgamento na Justiça Estadual do Tocantins, contra 441 dias da média geral. Em uma comarca com mais de 6.300 processos ativos sob responsabilidade de uma única magistrada, essa morosidade tende a se agravar exponencialmente.

O caso da Comunidade Quilombola Rio Preto ilustra com precisão esse comprometimento. A comunidade permaneceu juridicamente invisível durante anos de tramitação processual, tendo sua existência reconhecida apenas quando da iminência de despejo coletivo. Essa invisibilização não foi acidental, mas consequência direta da impossibilidade estrutural de uma única magistrada realizar o exame aprofundado que conflitos dessa natureza exigem. A análise cartográfica, as perícias técnicas, as audiências de justificação e as inspeções judiciais in loco – procedimentos essenciais para a compreensão adequada de litígios fundiários – tornam-se impraticáveis em contextos de sobrecarga processual extrema.

Mais grave ainda, a reorganização judiciária operou uma concentração do poder jurisdicional que reproduz, no âmbito do Judiciário, a mesma lógica de concentração que

caracteriza a estrutura fundiária brasileira. Ao centralizar em uma única comarca a jurisdição sobre vastos territórios rurais, o Tribunal de Justiça criou uma barreira adicional para populações que já enfrentam dificuldades geográficas, econômicas e educacionais para acessar o sistema de justiça. A distância física entre os municípios jurisdicionados – alguns separados por mais de 200 quilômetros – transforma o exercício do direito de petição em um obstáculo para pequenos agricultores e comunidades tradicionais.

Essa realidade revela uma contradição fundamental: enquanto a Constituição Federal estabelece que o Estado deve garantir acesso universal à justiça, as decisões administrativas do próprio Poder Judiciário criam novos mecanismos de exclusão. A manutenção da Comarca de Novo Acordo como entrância inicial, mesmo diante do exponencial aumento de demandas, representa uma negação prática do direito constitucional à tutela jurisdicional efetiva, especialmente para as parcelas mais vulneráveis da população rural.

Compreender esse contexto político e legislativo pelo qual a Comarca perpassa no curso dos últimos anos, além de sua infraestrutura e composição humana, é essencial para que se possa formar um retrato do que é experienciado em diversas comarcas de interior em todo o Brasil. Panorama que influi, diretamente, na forma e capacidade de enfrentamento do Poder Judiciário nos conflitos agrários incidentes sob sua tutela. Até porque, é justamente em pequenos municípios, com parca infraestrutura e material humano jurisdicional, que a massiva quantidade de conflitos agrários ocorre.

É nesse aspecto que a comarca de Novo Acordo desponta fiel representante dessa controvérsia. A região do Jalapão compreende um dos mais peculiares biomas brasileiros e é essencialmente marcado pela vegetação de cerrado e campos de veredas, que contrastam com dunas, cachoeiras de águas azuis e fontes de águas cristalinas, além de fervedouros. Para além de suas belezas naturais, o local é habitação histórica de povos originários, com destaque aos Xerente, além de comunidades remanescentes de quilombos (Pizzio; Iglesias, 2020). O local, que era tradicionalmente pouco conhecido, ganhou especial relevância a partir da virada dos anos 2000 em função de matérias jornalísticas que expuseram o potencial turístico da região (Pizzio; Lopes, 2018).

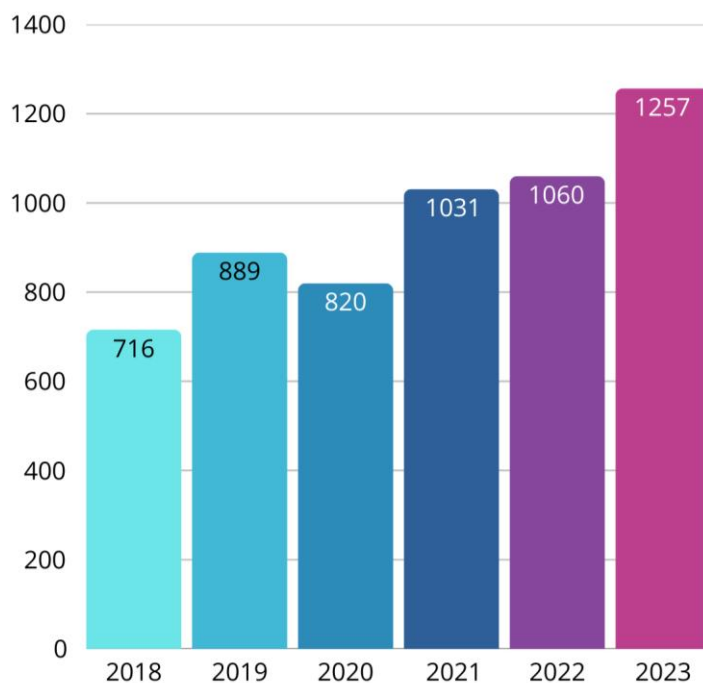
Esse contexto, por sua vez, demandou a implementação de maior proteção, sobretudo ambiental, o que desaguou na instituição da Área de Proteção Ambiental do Jalapão mediante a Lei Estadual nº 1.172, de 31 de julho de 2000, e, por conseguinte, do Parque Estadual do Jalapão, por meio da Lei Estadual nº 1.203/2001 (Tocantins, 2000; 2001). O parque não engloba toda a microrregião do Jalapão, mas apenas a área cujo bioma é mais sensível e demanda severa proteção (Benvindo, 2009), possuindo, ainda assim, a vasta área reconhecida em lei de

158.885,4662 hectares (Tocantins, 2000; 2001).

Como grande parte do seio rural do Brasil, o Tocantins também possui, em sua curta história, profundas cicatrizes deixadas pela violência no campo. Essa controvérsia, que se destacava como crônica, intensificou-se especialmente no curso das últimas décadas do século XXI, dada uma específica combinação de fatores históricos e econômicos que reverberam nesse contexto, sobretudo em função do exponencial aumento da exploração agrícola e da sua inserção no mercado de monoculturas, como já amplamente exposto (Oliveira; Crestani; Strassuburg, 2016).

A partir desse panorama, a Comarca de Novo Acordo, seguindo a linha do que vem sendo experimentado em todo o país, viu o número de conflitos fundiários ascender de forma exponencial no curso dos últimos anos. Dados fornecidos a essa pesquisa, pela Coordenadoria de Gestão Estratégica (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, descortinam:

Gráfico 4 - Quantitativo de processos envolvendo conflitos fundiários, distribuídos na comarca de Novo Acordo nos anos entre 2018 e 2023.



Fonte: Elaborado pelo autor, com base informações fornecidas pela COGES, em 15/01/2025.

Vale ressaltar que foram considerados, para a obtenção dos dados, a busca no sistema Eproc restringindo na aba classes e/ou assuntos a seguinte matéria: Reintegração de Posse, Manutenção de Posse, Interdito Proibitório, Reivindicação, Usucapião e Demarcação.

Por sua vez, do ponto de vista dos membros do Poder Judiciário, a situação é

igualmente caótica. Estes litígios são, em sua grande maioria, de alta complexidade, exigindo um estudo teórico aprofundado e especializado que muitas vezes demandam conhecimentos multidisciplinares (análises cartográficas, geodésicas, e interpretações sobre perícias realizadas por engenheiros e agrimensores), bem como diligências que transcendem a matéria meramente de direito – inspeções judiciais *in loco*, audiências de justificação, audiências de instrução e perícias.

Em obra dedicada à análise de demandas estruturais e litígios de alta complexidade, Coningham (2022, p. 234) assim define os processos judiciais fundiários:

Esses litígios, em sua maioria, são complexos (com múltiplas possibilidades de tutela do direito) e multifacetados, com uma série de dificuldades para serem resolvidas, cujas ferramentas disponíveis se baseiam na lógica bipolar dos litígios individuais. Na ausência de instrumentos processuais adequados para o tratamento desses litígios e sem uma atuação na questão de fundo que, inclusive, é a origem do problema, o julgador estará sujeito a tomar decisões sem qualquer ou com reduzida eficácia.

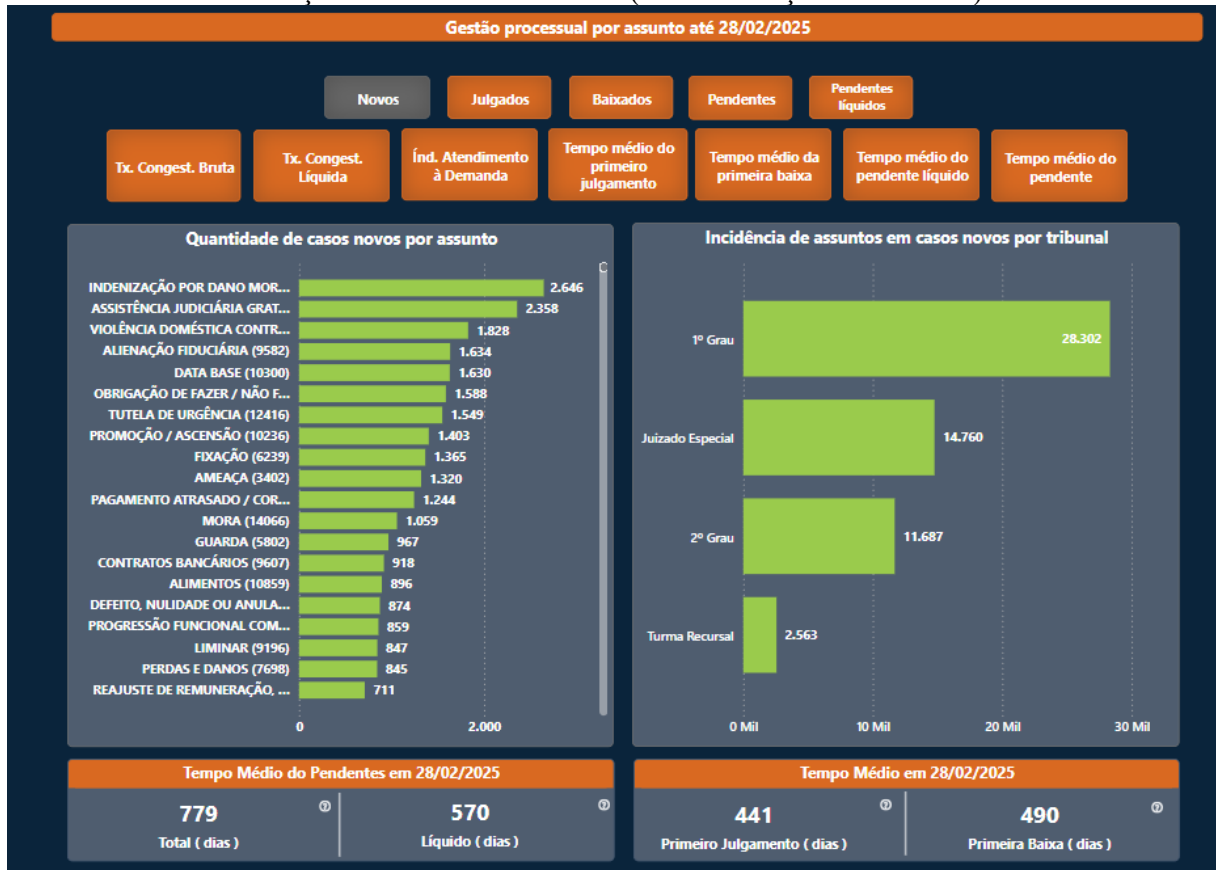
Essa complexidade influi diretamente no tempo médio de resolução desses processos. Sabe-se que a morosidade representa um dos maiores gargalos a serem enfrentados pelo Poder Judiciário, cujo combate, é importante que se pontue, vem sendo alvo de diversos projetos no curso dos últimos anos, com a implementação de iniciativas de fiscalização por parte do Conselho Nacional de Justiça (metas nacionais e a plataforma justiça em números), além de incentivo e premiações às boas práticas, como o Prêmio CNJ¹³ de qualidade, por exemplo.

No caso dos conflitos fundiários, justamente em função de suas peculiaridades e complexidades já destacadas, verifica-se uma morosidade especialmente elevada, sobretudo quando comparados aos processos em geral. Em pesquisa realizada junto à plataforma Justiça em Números¹⁴, com dados atualizados até 28/02/2025, verificou-se que o tempo médio para a prolação do primeiro julgamento de processos na Justiça Estadual do Estado do Tocantins é de 441 dias, enquanto, para primeira baixa (arquivamento/resolução do processo), é de 490 dias. Esses dados consideram processos em geral, sem distinção por assunto ou classe processual.

¹³ Prêmio CNJ de Qualidade: 10 novos critérios farão parte das avaliações. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/premio-cnj-de-qualidade-10-novos-criterios-farao-parte-das-avaliacoes/>. Acesso em 28. fev. 2025

¹⁴ Principal fonte das estatísticas oficiais do Poder Judiciário, o Relatório Justiça em Números, criado pelo Conselho Nacional de Justiça, divulga a realidade dos tribunais brasileiros.

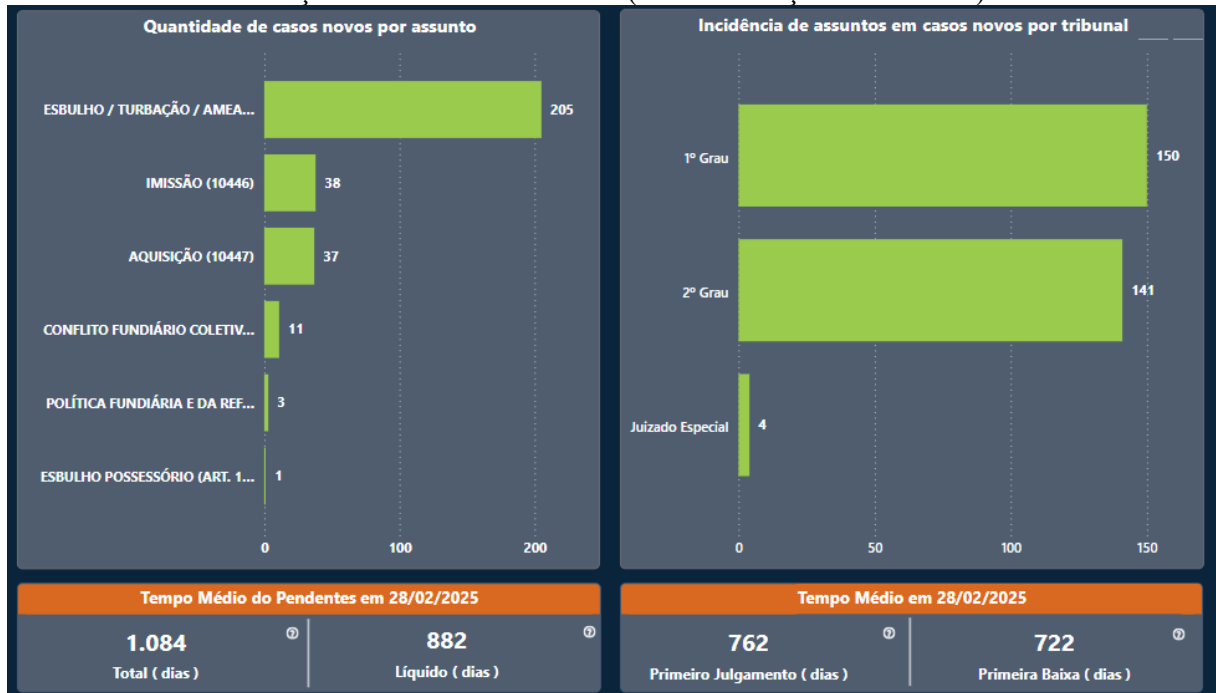
Imagem 2 - Demonstrativo do Tempo Médio até o Primeiro Julgamento dos Processos na Justiça Estadual do Tocantins (Sem Distinção de Matéria)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base na busca realizada na plataforma Justiça em Números

Por sua vez, ao se aplicar a filtragem por matéria, selecionando-se os assuntos: Reintegração de Posse; Posse; Esbulho Possessório; Imissão na Posse; Requerimento de Reintegração de Posse; Política Fundiária e da Reforma Agrária e Conflito Fundiário Coletivo Rural, obtém-se o seguinte resultado, considerando o interregno entre 2020 e 2025:

Imagem 3 - Demonstrativo do Tempo Médio até o Primeiro Julgamento dos Processos na Justiça Estadual do Tocantins (Com Distinção de Matéria)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base na busca realizada na plataforma Justiça em Números.

Verifica-se, portanto, que processos cujos assuntos envolvem disputas, individuais ou coletivas, por posse de terras, levam em média quase 1 ano a mais (321 dias) para obtenção de um primeiro julgamento quando comparados com a mediana das demais matérias sob competência da justiça estadual. Números que desconsideram, ainda, os diversos recursos eventualmente oponíveis em nosso ordenamento jurídico.

A morosidade judicial, conforme acentuado por Reis (2010), representa um entrave estrutural ao acesso à justiça, entendido este não apenas como o direito de ingressar em juízo, mas como a possibilidade concreta de obtenção de uma solução justa e tempestiva. Nesse sentido, Cappelletti e Garth (1988) ressaltam que o simples acesso ao aparato judicial não é suficiente se não houver uma resposta célere e efetiva às demandas apresentadas, especialmente em casos que envolvem direitos sociais e coletivos.

Ademais, conforme abordado por Reis (2019) ao analisar o Atlas do Acesso à Justiça, publicado pelo Ministério da Justiça em 2015, a morosidade possui, ainda, um viés seletivo: enquanto demandas de natureza corriqueira ou de interesse econômico elevado tendem a tramitar com maior celeridade, processos de alta complexidade social — como aqueles relativos a conflitos fundiários — são frequentemente relegados a uma tramitação lenta e burocrática. Tal quadro evidencia uma assimetria no tratamento das demandas judiciais, subvertendo o

princípio da igualdade material e, conseqüentemente, o próprio conceito de justiça distributiva (Pereira, 2017).

Essa lentidão na resolução de litígios tão complexos não é meramente um problema administrativo ou de gestão: ela produz efeitos materiais devastadores no cotidiano das partes mais vulneráveis, como comunidades quilombolas, pequenos agricultores e posseiros. Enquanto o processo se arrasta no Judiciário, esses sujeitos permanecem em situação de insegurança jurídica, muitas vezes privados de investimentos, de acesso a políticas públicas e ficam expostos a atos contínuos de violência privada, como ameaças e destruições de lavouras. A lentidão na resposta judicial, portanto, reforça a lógica de expropriação indireta, perpetuando a precarização das condições de vida no campo e esvaziando o próprio direito constitucional de acesso à terra.

Não obstante, seria raso o pensamento de que a eclosão de conflitos fundiários levados à apreciação do Poder Judiciário é uma peculiaridade da Comarca de Novo Acordo, e que estaria impulsionada tão somente pelas alterações na organização judiciária recente, ora retromencionada. Os números demonstram, de forma fria, que as mudanças foram sim desastrosas no que tange à eficiência da comarca, ao lhe conduzir, em poucos anos, a um acúmulo processual absolutamente desproporcional. Contudo, a problemática é multifatorial e atinge o país como um todo, sobretudo a partir da promulgação da constituinte em vigor a partir de 1988.

Fernandes (1997) nomeia o fenômeno como “judicialização da reforma agrária”, a partir do qual, na lacuna de uma efetiva política de reforma agrária, transfere-se ao Poder Judiciário o papel de lidar com os conflitos que derivam da concentração fundiária brasileira: precisamente, o aumento no número de ocupações voluntárias por movimentos sociais a partir da década de 1990 e classifica-o como um dos mais marcantes desdobramentos da luta pela terra no Brasil contemporâneo. Para o autor, a partir da ausência de uma política pública efetiva de redistribuição fundiária, as tensões e os conflitos agrários passaram a ser deslocados para a esfera judicial, atribuindo, ao Poder Judiciário, o papel de mediador das disputas entre trabalhadores sem-terra e grandes proprietários.

Segundo Fernandes (1997), a judicialização se revela perversa porque atua em três dimensões principais: (i) o uso indevido da ação possessória, em que terras griladas são defendidas juridicamente como propriedade legítima; (ii) a sistemática concessão de liminares de reintegração de posse em favor dos latifundiários, mesmo em áreas caracterizadas por evidente ilegitimidade fundiária; e (iii) a omissão do Judiciário quanto ao exame aprofundado das razões históricas e sociais que motivam os conflitos, resultando na criminalização dos

movimentos sociais e na legitimação das estruturas de desigualdade.

No contexto da Constituição Federal de 1988, que introduziu a função social da propriedade (Brasil, 1998, art. 5º, inc. XXIII; art. 186), esperava-se uma transformação significativa no tratamento dos conflitos agrários. A Carta Magna reconheceu a terra não apenas como bem econômico, mas como elemento socialmente condicionado, subordinado ao cumprimento de sua função social. Não obstante, a realidade demonstrou que, em vez de uma efetivação direta dos novos preceitos constitucionais, houve uma intensificação da judicialização.

Essa intensificação deve-se ao fato de que, diante da omissão do Executivo em implementar políticas eficazes de reforma agrária, e da resistência do Legislativo em produzir normas mais adequadas à nova ordem constitucional, o Judiciário se tornou o espaço inevitável para a resolução dos litígios fundiários. Assim, mesmo após 1988, os trabalhadores rurais continuaram a enfrentar barreiras quase intransponíveis para a conquista da terra, evidenciando o que Fernandes (1997) chama de “cerca do Poder Judiciário”, a terceira, e talvez, mais insidiosa barreira a ser superada na luta pela democratização fundiária.

O abarrotamento processual, contextualizado às poucas condições estruturais e humanas dispensadas às Comarcas de Entrância Inicial (ou 1ª entrância, na nomenclatura clássica adotada no país), impacta diretamente na qualidade de confiabilidade da prestação jurisdicional, representando entrave tanto à capacidade intervencionista-pacificadora intrínseca ao que se almeja do Poder Judiciário, quanto no sentimento de desamparado tantas vezes refletido pelas parcelas mais vulneráveis destes conflitos.

A partir dessa construção, imprescindível a reflexão de que esse contexto impacta diretamente na vida dos jurisdicionais e na forma com que os conflitos, na prática, se desenvolvem dentro do Poder Judiciário. Até porque, por trás de cada um dos números refletidos, existe um litígio real que põe em situação de vulnerabilidade centenas de famílias e, ainda, toda a identidade cultural determinadas comunidades (indígenas e quilombolas). Para uma fidedigna compreensão dessa problemática, será feita a análise de um representativo litígio inserido no âmbito da Comarca de Novo Acordo.

5.2 A Judicialização dos Conflitos Fundiários: Estudo de Caso da Comunidade Quilombola Rio Preto

No Tocantins, e particularmente na Comarca de Novo Acordo, esta realidade assume contornos ainda mais dramáticos, dada a intensa pressão sobre territórios ocupados por

comunidades tradicionais e a histórica fragilidade das políticas públicas de regularização fundiária. O presente subtópico propõe uma análise crítica desse processo a partir do estudo de caso da Comunidade Quilombola Rio Preto, localizada na zona rural do município de Lagoa do Tocantins, cuja luta pela posse e reconhecimento de seu território é exemplar dos desafios enfrentados pelos quilombolas na região do Jalapão.

Neste recorte, adotou-se metodologia que combina análise documental, revisão bibliográfica e pesquisa de campo, buscando construir uma narrativa que confira centralidade à voz dos sujeitos históricos em disputa. Além disso, a abordagem adota um diálogo com a teoria crítica dos direitos humanos e da justiça agrária. A opção metodológica de ouvir a liderança da comunidade, Sra. Rita Lopes dos Santos, insere-se no esforço de romper com a produção acadêmica que tradicionalmente silenciou ou marginalizou os saberes populares, buscando aqui realizar uma prática de justiça epistêmica (Fricker, 2023).

5.2.2 Quilombos no Brasil: **muito** além do território

O Brasil viveu uma das mais cruéis, extensas e massivas experiências escravocratas das Américas. Dentro dessa maculada quadra da história, foram frequentes os processos de fuga e tentativas de insurreição que representavam, muitas vezes, a única oportunidade que um negro escravizado teria de experienciar não apenas a própria liberdade, mas toda uma organização social que lhe foi abruptamente foi suprimida. A formação dos quilombos é, invariavelmente, a maior marca desse processo de resistência.

Dentro dessa perspectiva, é primordial estabelecer, de imediato, a necessidade de ruptura do conceito preestabelecido, inclusive a partir de um racismo epistêmico, do que é uma comunidade quilombola ou, como alguns autores defendem, dos processos de aquilombamento brasileiro. Beatriz Nascimento¹⁵, uma das mais relevantes intelectuais negras do Brasil, que dedicou parte de sua pesquisa ao estudo desse fenômeno, a partir de uma premissa antropológica, explica que o termo quilombo advém de Angola, quando o local passava por conflitos internos no século XVIII. O termo denominava pequenas comunidades de guerreiros que vivam nas florestas e, daí, surge a transposição do termo para definir o agrupamento de negros fugitivos durante a vigência do sistema escravista brasileiro (1989 *apud* Ratts, 2006).

¹⁵ A autora Beatriz Nascimento teve sua produção científica interrompida em função de seu prematuro falecimento, aos 52 anos. Alex Ratts teve acesso a seu acervo de pesquisa e atuou como organizador, sendo responsável pela publicação do livro *Eu sou atlântica: Sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento*, no qual estão republicados alguns ensaios, artigos e poemas da autora.

Beatriz Nascimento (1989 *apud* Ratts, 2006) explica, ainda, que os colonizadores portugueses definiram então os quilombos como o simples agrupamento de 5 negros fugitivos ou mais, reduzindo completamente tanto a amplitude e complexidade das relações desenvolvidas nestas comunidades, quanto o âmago de seu objetivo – que tinha na fuga não um fim, mas apenas um meio. Essa redução simplista se refletiu diretamente no conceito acadêmico que predominou, de forma hegemônica, na pouca literatura produzida a respeito dessas comunidades, daí a necessidade de desafiá-lo. Em sua perspectiva, os quilombos representam muito mais do que um agrupamento de fugitivos, mas um projeto alternativo de sociedade onde o povo negro alcançava a real liberdade em viver segundo sua própria estrutura hierárquica e organizacional, expressando sua própria cultura, religião e em contato com sua ancestralidade (Ratts, 2006).

A imediata ruptura com esse conceito clássico, que Abdias Nascimento (1980) classifica como pautado na racista e segregadora visão cunhada pelos colonizadores, é essencial para a compreensão das razões pelas quais essas comunidades lutam para resistir até os dias atuais. Ora, se a fuga dos grilhões fosse o único objetivo imbuído na formação dos quilombos, porque não ocorreu sua total diáspora diante da abolição institucional da escravidão em 1889? O que motiva a resistência daqueles que continuam a lutar em nome de uma pauta que é alvo de constantes disputas políticas, judiciais e econômicas que, por vezes, materializam-se em violência?

Contudo, intelectuais negros, como Beatriz Nascimento (*apud* Ratts, 2006) e Abdias Nascimento (1980), confrontam e reconstróem essa narrativa demonstrando que os quilombos representam, antes de tudo, projetos de sociedades alternativas fundadas na autonomia, na ancestralidade e na resistência anticolonial.

Essa compreensão é fundamental, pois, delimita que a luta pelo território quilombola não é apenas uma luta pela terra física, mas pela manutenção de um modo de vida, de uma identidade cultural, de uma ancestralidade coletiva. Como expressou a líder quilombola Rita Lopes dos Santos em entrevista concedida à Mendes (2025): "O Jalapão é um grande quilombo. É o nosso refúgio. E eu sou quilombola aqui, no avião, em Brasília ou na lua. A terra é nossa história. Sem ela, a gente não existe" (Rita, 2024).

A visão de quilombo como espaço de existência política e cultural, para além do aspecto físico, é reiterada também por Elionice Sacramento (2019) ao afirmar que "o território é o corpo coletivo da comunidade". Assim, a resistência dos quilombolas contemporâneos contra os processos de expropriação deve ser lida como luta pela preservação de sua própria existência histórica e cultural.

Nesse contexto, desafiando todas as adversidades impostas ao longo dos séculos, os quilombos resistiram em todo o Brasil (Anjos, 2013) em contraposição ao modelo social e produtivo desenvolvimentista que dita o ritmo desenfreado de exploração dos recursos naturais e que, no fim, é a raiz dessa estrutura de poder que está por trás dos litígios envolvendo a resistência desse modelo social alternativo, que tanto incomoda o capital, e que enxerga na demarcação de suas terras uma ameaça a ser combatida:

Durante anos as comunidades tradicionais viveram na terra, sem a menor preocupação com a regulamentação destas posses, para transformá-las em propriedade. É justamente no embate contra as forças opressoras do capital que estas comunidades se encontram e se organizam para reivindicar o direito de permanecerem nas terras que habitam a sua ancestralidade (Alcantara, 2011, p. 81).

Segundo dados da Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ), pelo menos trinta lideranças foram assassinadas nos últimos dez anos, crimes supostamente motivados pela atuação política de quilombolas na luta por terra (CONAQ, 2024).

O direito à propriedade das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes dos quilombos, esculpido no bojo do artigo 68 dos Atos das Disposições Transitórias da Constituição Federal (Brasil, 1988), é, sem dúvidas, a principal conquista legislativa destes povos. Por sua vez, a transformação deste direito abstrato em garantia real passa pelo entendimento do papel da FCP instituída por meio da Lei Federal nº 7.668/1988, vinculada ao Ministério da Cultura. Tal instituição foi consagrada para fins de promoção e preservação dos valores culturais, históricos, sociais e econômicos do povo negro no Brasil.

Ocorre que, desde o ano de 2003, a FCP passou a desempenhar fundamental papel no reconhecimento dos direitos dos quilombolas ao certificar a propriedade definitiva de cada comunidade, reconhecendo, formalmente, os quilombos enquanto grupo que se molda ao conceito descrito na Constituição (Valiense, 2023). Essa certificação, apesar de intimamente ligada a um direito patrimonial coletivo, não deixa de representar uma forma de preservação da cultura do povo negro, pois, como já exposto, o quilombo é mais do que um território físico e representa uma forma de resistência ao apagamento de identidades e ancestralidades, o que justifica o fato de ter sido alojada sob guarda do Ministério da Cultura. Nas palavras de Beatriz Nascimento: “A Terra é o meu quilombo. Meu espaço é meu quilombo. Onde eu estou, eu estou. Quando eu estou, eu sou” (1989 *apoud* Ratts, 2006, p. 59).

O processo de certificação de uma comunidade é de suma relevância, pois, uma vez

obtido esse reconhecimento formal, abre-se caminho para o processo de demarcação e titulação da propriedade das terras ocupadas pelas comunidades remanescentes de quilombos, buscando, assim, o efetivo domínio de posse para essas populações. Nesse ponto, é indispensável um aprofundamento técnico acerca da relevância da FCP no contexto da regularização fundiária. Em primeiro plano, é importante elucidar que esse processo de regularização das terras de comunidades quilombolas, e que se materializa na demarcação garantida constitucionalmente, não é de competência da FCP, mas sim do INCRA, que é uma autarquia federal instituída pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, vinculado ao Ministério da Agricultura. Entre suas diretrizes institucionais, encampa a responsabilidade de materializar esse direito enquanto ferramenta de inclusão social.

Ocorre que o pedido administrativo de demarcação deve ser pleiteado por cada comunidade, e possui, como principal pré-requisito de instrução, a apresentação de um atestado de autodefinição enquanto comunidade quilombola, condição esculpida no parágrafo 1º do artigo 2º do Decreto nº 4.887/2003 que regulamenta o procedimento. Em que pese a literalidade da norma, em uma primeira impressão, dê a entender que bastaria uma simples autodeclaração lavrada pela parte interessada, o parágrafo 4º do artigo 2º da referida norma deixa claro que essa autodefinição só será alcançada a partir de certificação expedida pela FCP. Dessa forma, embora a FCP não seja a responsável técnica pela efetivação de tal direito, é notório que nela reside o nascituro dessa luta, ao passo que sua inércia configura obstáculo verdadeiramente intransponível, sobretudo por constituir pressuposto legal.

Segundo informações obtidas junto ao site oficial da FCP (GOV.BR, 2024), em tese, este processo deveria representar apenas um simples passo para o início do processo de demarcação. Conforme estabelece a Portaria nº 98 de 26 de novembro 2007 da FCP, são exigidos apenas três documentos para a certificação: ata de reunião ou assembleia, na qual a comunidade trate especificamente do tema da autodeclaração; relato histórico da comunidade, descrevendo sua formação, troncos familiares e manifestações culturais, por exemplo; e requerimento de certificação endereçado à presidência da FCP. O órgão esclarece que visitas técnicas ou vistorias são exceção, de modo que, em regra, não cabe a FCP a decisão definitiva das comunidades que são ou não quilombolas, pautando-se a instituição pelo respeito ao direito de autodefinição.

Ocorre que, na prática, esse simples processo de certificação se desvelou como mais uma ferramenta de obstrução a serviço daqueles cujos interesses, sobretudo econômicos, caminham em direções diametralmente opostas a estes povos. Para verdadeira compreensão dos obstáculos experimentados pelas comunidades quilombolas, reforça-se a necessidade de

ruptura com a perspectiva meramente casuística, transportando-se a discussão para o plano político, das estruturas de poder e, invariavelmente, racial. Seguindo a definição defendida por Almeida (2018), o racismo estrutural é aquele que se manifesta nas instituições, normas e práticas sociais, permeando todos os aspectos da vida das pessoas negras, desde o acesso a oportunidades até a sua representação nos espaços de poder. Logo, é imperioso que se compreenda que o racismo se manifesta muito além da discriminação social, em especial ao permear as estruturas de poder como verdadeiro projeto de privação de direitos.

Almeida (2018) explica, ainda, que, na perspectiva institucional, há um domínio de poder exercido por determinados grupos raciais que, por sua vez, incumbem-se da tarefa de perpetuar, de forma direta ou indireta, seus privilégios históricos. É fato que espaços como reitorias, cargos no judiciário, executivo e legislativo são amplamente dominados por homens brancos, o que, invariavelmente, atua como barreira para a promoção de pessoas negras, sobretudo mulheres. A obstrução da demarcação de terras é apenas uma das muitas faces do racismo institucional que permeia as esferas de poder, e que vai desde a disputa narrativa até a recusa de membros do Poder Legislativo em, dolosamente, imiscuir-se no aprimoramento da legislação que regulamenta os processos de certificação.

Andrade e Treccani (2000) explicam que um dos pilares dessa resistência política reside no fato de que, na prática, muitas empresas privadas – sobretudo fazendas de monocultura –, estão firmemente instaladas em terras que se sobrepõem aos territórios quilombolas, algo que desperta massiva disputa financeira. Feita essa contextualização, é indispensável que se dê ênfase ao fato de que essa força de obstrução, historicamente exercida pelo capital, viu surgir um aliado com a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao cargo de presidente da República. A postura pública de negação do ex-presidente às mais diversas pautas identitárias se refletiu na imediata troca de presidência da FCP. Esta foi assumida pelo Sr. Sérgio Camargo, que exerceu o cargo entre os anos de 2019 a 2022, figura publicamente repudiada no próprio movimento negro por defender, dentre outros absurdos, a ausência de racismo estrutural no Brasil, apesar ser um homem negro (Azevedo; Cavalcanti, 2021).

Azevedo e Cavalcanti (2021), em seu trabalho acerca da análise discursiva das linhas de racismo expressadas no curso da gestão Bolsonaro, lembram que, em todo o processo de campanha eleitoral do candidato, já se vislumbrava a agenda política de racismo institucional que marcaria sua gestão. Partindo da premissa exposta pelas autoras, importa destacar que, ainda antes da campanha, quando já despontava como presidenciável, o então deputado Jair

Messias Bolsonaro¹⁶ afirmou, em um evento no clube Hebraica situado na cidade do Rio de Janeiro, que “acabaria com todas as reservas indígenas e comunidades quilombolas se fosse eleito em 2018”. O discurso foi dito no mesmo evento no qual emitiu falas comparando o peso dos nativos quilombolas em arrobas (unidade de medida utilizada para animais), e afirmou que afrodescendentes de comunidades quilombolas “nem para procriador ele serve mais”¹⁷. Nos dois casos, Jair Bolsonaro tinha um ponto em comum de ataque aos indígenas e quilombolas.

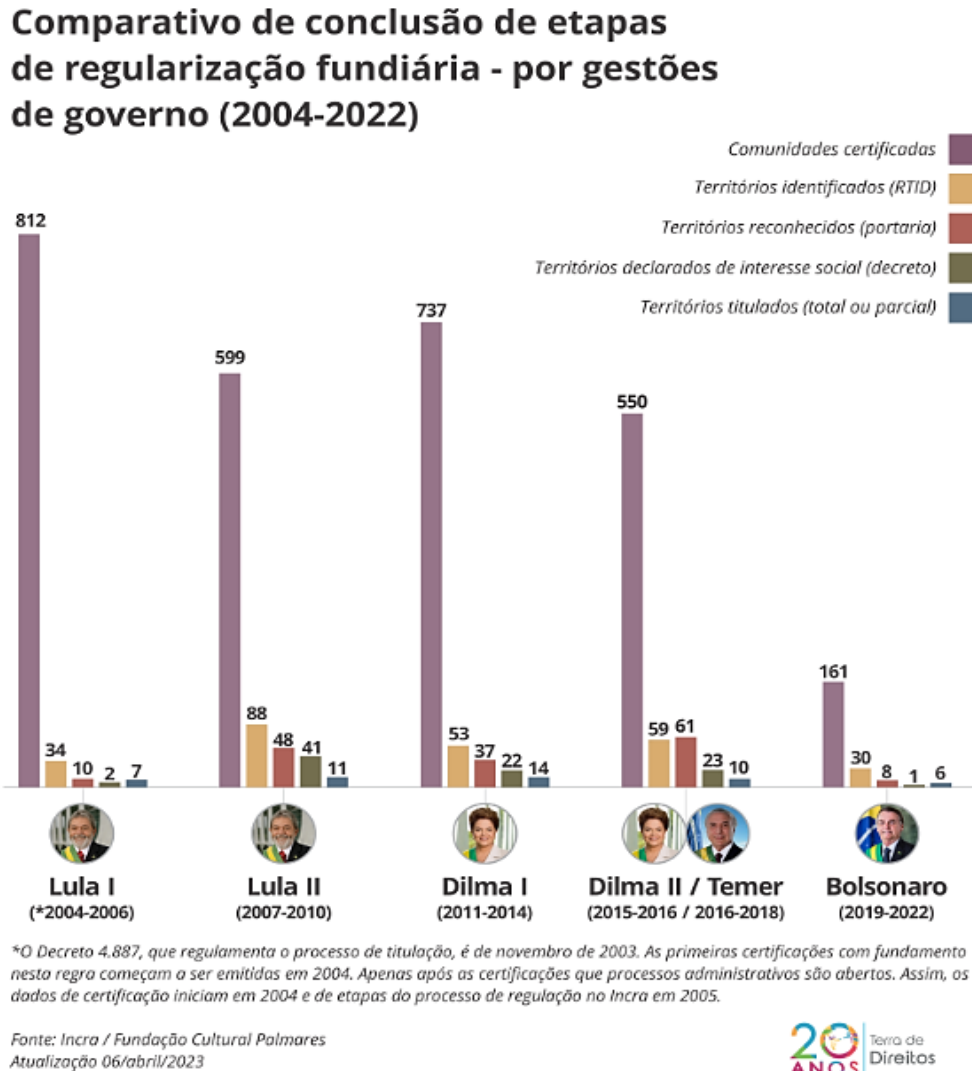
O discurso supramencionado deve ser interpretado como algo que vai além de uma mera exposição de intolerância. Comparar indígenas e quilombolas a animais improdutivos é algo que serve aos interesses do capital, ao passo que visa menosprezar um estilo de vida que o desafia, e os coloca, perante a sociedade, como obstáculos ao desenvolvimento – e que, enquanto obstáculos, precisam ser removidos (Santos, 2015).

Em que pese a promessa não ter se concretizado de forma integral, é fato que esse projeto político reverberou diretamente na realidade das comunidades nos anos que se seguiram, pois a queda nas certificações e, conseqüentemente, no número de comunidades efetivamente tituladas, foi drástica. Apresenta-se, a seguir, o comparativo realizado pela organização não governamental Terra de Direitos (2023) que atua em situações de conflitos coletivos relacionados ao acesso à terra e aos territórios tanto rurais, quanto urbanos.

¹⁶Nem um centímetro a mais para terras indígenas”, diz Bolsonaro. Disponível em: <https://deolhonosruralistas.com.br/2018/02/08/nem-um-centimetro-mais-para-terras-indigenas-diz-bolsonaro/>. Acesso em: 26 abr. 2024.

¹⁷ Bolsonaro é processado por quilombolas de todo o país pelo crime de racismo. Disponível em: <https://www.socialistamorena.com.br/bolsonaro-e-processado-por-quilombolas/>. Acesso em: 1 abr. 2024.

Gráfico 5 - Comparativo de conclusão de etapas de regularização fundiária – por gestões de governo (2004-2022).



Fonte: Terra de Direitos (2023).

O levantamento utilizou dados fornecidos pela própria FCP e demonstra a queda de aproximadamente 70,73% no número de certificações em comparação à gestão imediatamente anterior.

Como resultado dessa política, os quilombolas experimentaram a piora de todos os índices básicos de acesso às políticas públicas, o que, agravado pela pandemia do novo coronavírus, demandou intervenção do Supremo Tribunal Federal por meio da ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 742/2020. Quando do julgamento da demanda que denunciava total estado de abandono institucional, em seu voto, o relator, Ministro Edson Fachin, destacou a omissão da então gestão da FCP no processo de concretização do reconhecimento territorial das comunidades. Ainda em função desse

juízo, determinou-se a suspensão do cumprimento de todas as decisões de reintegração de posse ou despejos coletivos nos conflitos fundiários envolvendo quilombos no curso da pandemia. Esse pedido foi firmemente encampado pela CONAQ, que argumentou que apenas 7% destes possuem a titulação garantida na Constituição, estando sob especial vulnerabilidade naquele período.

Apenas para que se tenha dimensão do quão escandalosa foi essa omissão, segundo dados fornecidos pela própria FCP¹⁸, foram emitidas 88 novas certificações de comunidades, apenas no ano de 2023, cujos pleitos aguardavam análise. Esse número representa aproximadamente 54,6% do total de 161 certificações emitidas nos 4 anos correspondentes ao governo federal anterior (2019 a 2022), conforme aponta o levantamento realizado pela Terra de Direitos (2023).

Apesar de representar um alívio ao total estado de retrocesso experienciado neste período, suas marcas refletiram-se diretamente na vida das populações cujo básico existencial já lhes é historicamente negado. Esse contexto amolda-se ao ocorrido com a Comunidade Quilombola Rio Preto, que vivenciou diretamente as consequências da ausência de certificação e, inclusive, perdeu parte de sua terra em uma disputa judicial na qual sua existência, enquanto comunidade quilombola, foi omitida por anos.

5.3 Rio Preto: um quilombo Tocantinense em busca do reconhecimento

A Comunidade Quilombola Rio Preto está localizada na zona rural do município de Lagoa do Tocantins, região do Jalapão. Segundo o relato de Rita Lopes, trata-se de uma comunidade centenária formada por famílias descendentes diretas de negros alforriados e de outros quilombolas expulsos de terras adjacentes. Historicamente, a comunidade desenvolveu práticas de agricultura de subsistência, extrativismo de frutos do cerrado (como o babaçu e o pequi) e rituais religiosos próprios. Como tantos outros quilombos, jamais se preocupou em formalizar sua posse da terra, pois esta era exercida como direito histórico, transmitido entre gerações (Pacheco, 2024).

Este modo de vida, contudo, foi brutalmente ameaçado a partir de 2017 quando empresas privadas começaram a reivindicar judicialmente a posse das terras da comunidade,

¹⁸ As informações referentes aos dados da emissão das Certidões de Autodefinição estão disponíveis para consulta pública “Fundação Palmares emite 88 Certidões de Autodefinição, somente em 2023”. Disponível em <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/fundacao-palmares-emite-88-certidoes-de-autodefinicao-somente-em-2023>. Acesso em: 12 abr. 2024.

alegando registros cartorários recentes e titulações.

É em meio a esta conjuntura, que a Comunidade Quilombola Rio Preto viu-se envolta no conflito judicial possessório instaurado na Ação de Reintegração/Manutenção de Posse nº 0000174-53.2017.8.27.2728/TO, promovida pela empresa Lagoa Dourada, Participações e Serviços LTDA. Em sua petição inicial, a empresa alegava ser proprietária e plena possuidora do imóvel denominado “Fazenda Brasil”, constituído pelo lote nº 173 do Loteamento Caracol 3ª etapa, registrado no respectivo Cartório de Registro de Imóveis sob a matrícula nº 388. Em sua peça de ingresso, a empresa rural afirmava exercer a posse do imóvel há mais de 10 anos, quando teria sofrido invasão recente por parte de diversas pessoas, que sequer era capaz de nomear, naquele momento processual. Meses após o ingresso em juízo, a empresa logrou êxito na obtenção de uma decisão liminar que lhe conferia a posse de 1.469.44,23 hectares, território este que se sobrepunha à comunidade em questão. Ressalte-se que o imóvel mencionado é formalmente titularizado em favor da empresa, algo que, obviamente, corroborou o seu pleito (Tocantins, 2023).

Nesse contexto, no ano de 2023, foi interposta nova ação, por outro particular, autuada como Ação de Reintegração/Manutenção de Posse nº 0000369-28.2023.8.27.2728, objetivando a reintegração da posse de 1.011,6000 hectares em área contígua à mencionada, também sob a alegação de se tratar de uma fazenda privada e que estaria tendo sua posse invadida por terceiros (Tocantins, 2023).

A líder da comunidade, por sua vez, defende uma versão diametralmente oposta. Relata que o quilombo é, em verdade, uma grande ramificação da mesma família, possuindo os mesmos ancestrais de outras comunidades certificadas no Jalapão, como a Comunidade Mumbuca e Barra da Aroeira. As terras teriam sido entregues a seus ancestrais como uma espécie de pagamento, em conjunto com suas alforrias. Defende-se que as comunidades foram se instalando naturalmente, e transitavam livremente pelo território sem imposição de cercas ou delimitações, em um trato coletivo de produção e que viviam em paz até o ano de 2017, quando os fazendeiros entraram nas terras acompanhados de homens armados e com papéis em mãos, afirmando-se donos do local. Rita relatou que, no início, estes tentaram comprar as terras dos moradores e que, quando receberam a negativa, passaram a iniciar atos de violência, tendo destruído lavouras e incendiado casas, por exemplo (Pacheco, 2024).

Com base na análise cronológica dos autos, verifica-se que a decisão liminar desfavorável aos moradores da comunidade Rio Preto foi proferida antes de qualquer manifestação por parte da comunidade ou de seus representantes. Somente após a intimação da medida judicial é que foram adotadas providências. Nesse contexto, a Secretaria dos Povos

Originários (SEPOT) foi acionada, e, por sua vez, mobilizou a Defensoria Pública, cuja atuação foi decisiva para impedir o cumprimento da ordem de despejo inicialmente determinada.

Seguindo essa narrativa, contextualizando-a ao processo, é possível observar que imediatamente após o conhecimento da existência de uma comunidade quilombola na área em conflito, e a par dos estudos técnicos apresentados por esse consórcio de entidades que intervieram no processo, dentre as quais não estava a FCP, o juízo competente proferiu nova decisão liminar, aplicável a ambos os processos. Com isso, concedeu, em caráter de urgência, a reintegração de posse para a comunidade, destacando, em sua decisão, que as terras remanescentes dos quilombos são inalienáveis e que, mediante a verossimilhança das alegações, os direitos de posse daqueles povos mereciam ser preservados em detrimento de terceiros até que fosse tomada uma decisão final de mérito acerca da respectiva demarcação (Tocantins, 2023).

A conclusão de que a certificação prévia dessa comunidade poderia ter evitado todos os danos causados não é mera presunção. A própria Magistrada responsável pela condução do feito, Aline Marinho Bailão Iglesias, em sua decisão nos autos da ação nº 0000174-53.2017.8.27.2728/TO, ressaltou:

Importante destacar que somente nas últimas petições a questão quilombola foi inserida nos autos. Em função de tais informações, vários documentos foram solicitados, em especial diante da ausência de documento que possa trazer indícios das delimitações reivindicadas pela comunidade. [...] Diante do exposto, considerando a sensibilidade dos direitos ora litigados, bem como as recentes e reiteradas ocorrências e denúncias de violência na região, como medida de prudência e considerando o caráter dúplice das ações possessórias, revejo as decisões liminares já proferidas nestes autos e **CONCEDO PROVISORIAMENTE A REINTEGRAÇÃO E MANUTENÇÃO DE POSSE DOS REQUERIDOS DE AMBOS OS PROCESSOS, NOS LOTES EM LITÍGIO, 172 E 173, cujas delimitações constam nas certidões de matrícula** (Tocantins, 2023: 3-7).

A área discutida judicialmente pode ser visualizada por meio do mapa inserido na decisão. Este foi produzido a partir de imagens de satélite da zona rural do município de Lagoa do Tocantins – TO, no qual delimita as duas propriedades tituladas em favor dos agricultores, que são limítrofes, bem como os diversos sinais de ocupação da Comunidade Rio Preto, indicando a sobreposição das propriedades sobre a comunidade (Tocantins, 2023).

Mapa 2 - Registros Espaciais de Ocupação na Comunidade Rio Preto.



Fonte: Reintegração/Manutenção de Posse nº 0000174-53.2017.8.27.2728/TO, evento 456, 8 set. 2023.

O mapa mostra, em amarelo, a área do lote 173, objeto dos autos nº 00001745320178272728 e, em vermelho, a área do lote 172, objeto dos autos 00003692820238272728. As marcações taxadas e enumeradas apresentam indícios de ocupação, possivelmente casas ou pequenas construções.

As terras em litígio estão inseridas na região do MATOPIBA que, como já amplamente exposto, é defendida pelo agronegócio como a última fronteira agrícola do Brasil, e como responsável pela massiva ampliação do papel da produção de grãos, sobretudo de soja, na economia brasileira (Missio; Jayme Jr; Oreiro, 2013). O destaque desse fator permite a compreensão da alta relevância dos interesses, sobretudo patrimoniais, envolvidos no processo de reconhecimento de uma comunidade tradicional, pois, uma vez demarcada, a terra passa a gozar das proteções ambientais, do usufruto exclusivo e da inalienabilidade (Brasil, 1988, art. 20).

Dada a pressão e repercussão do caso, exatos dezesseis dias após a prolação da decisão, no dia 25 de outubro de 2023, a FCP reconheceu a Comunidade Rio Preto enquanto povo remanescente de quilombos a partir da publicação da Portaria FCP nº 275, de 23 outubro de 2023, no Diário Oficial da União (Brasil, 2023).

Apesar do avanço formal, a representante da comunidade expressou que a conquista no papel não significa tranquilidade para as famílias, pois, desde a reintegração da área concedida pela justiça, ameaças e atos de violência direta contra a comunidade se intensificaram. Ações que vão desde o disparo de tiros em direção às pessoas até a derrubada e

incêndios de casas, segundo a entrevistada, por parte dos fazendeiros que integram o conflito, tornando as famílias temerosas.

Importa mencionar que a decisão que conferiu proteção possessória para a comunidade é liminar, o que a torna precária por sua própria natureza jurídica, de modo que a questão segue em trâmite, agora perante a Justiça Federal¹⁹, conforme consulta realizada em março de 2025. Ademais, a certificação foi apenas o primeiro passo formal e agora instrui o processo de demarcação definitivo, outro grande e moroso desafio.

O estudo do caso da Comunidade Quilombola Rio Preto desvela com clareza que a judicialização dos conflitos fundiários, no Brasil e no Tocantins, não é um processo neutro. Ela opera dentro de uma estrutura de poder que privilegia historicamente o latifúndio e a monocultura em detrimento dos modos de vida tradicionais e dos direitos humanos.

O Poder Judiciário, embora tenha corrigido parcialmente o erro no caso em análise, demonstrou sua vulnerabilidade às pressões formais da propriedade privada, falhando inicialmente em proteger direitos fundamentais. Outrossim, o caso da Comunidade Rio Preto ilustra com precisão o fenômeno descrito por Fernandes (1997) como "judicialização da reforma agrária", no qual a via judicial, ao invés de atuar como instrumento de democratização da terra, é apropriada pelos setores hegemônicos como meio de manutenção da concentração fundiária.

A utilização de ações possessórias – especialmente interditos proibitórios, reintegrações e manutenções de posse – passou a ser estratégia recorrente para criminalizar movimentos sociais e expulsar populações tradicionais: Una-se isso a um Poder Judiciário abarrotado, e com falhas em sua organização judiciária, e o resultado é a alienação da máquina pública enquanto mera ferramenta de reprodução das desigualdades históricas no campo brasileiro.

5.4 A Judicialização dos Conflitos Fundiários e a Evolução da Sensibilidade Judicial

O estudo da linguagem no processo judicial revela importantes indícios não apenas da formalidade do rito, mas também da posição ideológica e social das instituições e de seus agentes frente a determinados sujeitos coletivos. A análise de discurso, conforme formulada por Pêcheux e desenvolvida no campo das ciências sociais por autores como Orlandi (2012),

¹⁹ A ação tramita na Justiça Federal como Reintegração/Manutenção de Posse sob o número 1013274-44.2023.4.01.4300, disponível para consulta pública por meio do site <https://pje1g.trf1.jus.br/consultapublica/ConsultaPublica/listView.seam>. Acesso em: 26 abr. 2024.

permite compreender que o discurso jurídico não é neutro: ele é atravessado por formações ideológicas e contextos históricos que lhe conferem sentidos e limites.

Nesse sentido, a análise de discurso parte da premissa de que a linguagem não apenas reflete a realidade, mas a constitui, sendo instrumento de produção e reprodução de relações de poder (Orlandi, 2012). Assim, a forma como se estrutura o discurso judicial — tanto na seleção dos termos, quanto na construção das decisões — revela a posição do Poder Judiciário frente às tensões sociais. Aplicar tal método na investigação dos conflitos fundiários possibilita captar não apenas o conteúdo das decisões, mas seus efeitos de sentido: como os direitos são reconhecidos, relativizados ou negados a partir da interação entre linguagem, história e ideologia.

Feito esse recorte teórico, passa-se à análise do caso concreto.

A análise do litígio nº 0000174-53.2017.8.27.2728/TO, envolvendo a Comunidade Quilombola Rio Preto, confirma que a judicialização dos conflitos fundiários, como se opera em larga maioria das vezes, mais reproduz do que corrige as estruturas excludentes do campo brasileiro. No entanto, o Poder Judiciário, enquanto instância decisória, precisa e é capaz de ir além da aplicação mecânica do direito formal, e deve adotar uma hermenêutica sensível aos princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da função social da propriedade e da proteção aos direitos coletivos das comunidades tradicionais.

Prova disso é o comportamento observado em novo litígio instaurado, sob o nº 0001007-61.2023.8.27.2728/TO, envolvendo parte das terras tradicionalmente ocupadas pela Comunidade Rio Preto (lote nº 173 do Loteamento Caracol 3ª etapa, matrícula nº 388, Município de Lagoa do Tocantins). A nova ação foi proposta em 12/07/2023, poucos meses antes do Juízo tomar ciência formal da existência da comunidade e reverter a liminar no processo anterior, em 08/09/2023.

Na petição inicial do novo processo em análise, o autor limitava-se a alegar a posse de 192,91,87 hectares e a prática de agricultura de subsistência sem mencionar qualquer pertencimento à comunidade quilombola. Todavia, já no despacho inaugural, proferido em 11/09/2023, a Magistrada da Comarca demonstrou especial sensibilidade às temáticas étnico-racial e fundiária. De ofício, correlacionou os litígios determinando o apensamento eletrônico dos autos e ordenando a notificação prévia de órgãos especializados — Defensoria Pública do Estado do Tocantins (núcleo étnico-racial), Secretaria Estadual dos Povos Originários e Tradicionais e Coordenação Estadual de Comunidades Quilombolas (COEQTO).

O despacho deixou claro que nenhuma decisão liminar seria proferida sem a prévia consulta e manifestação das instituições de proteção aos direitos étnicos e territoriais:

Após a apresentação da matrícula, constatou-se que o autor aduz ter posse no lote 173, que possui reivindicação quilombola, conforme processo 00001745320178272728. Diante do exposto, APENSEM-SE. Intime-se o autor para informar se se autodeclara quilombola, bem como a comunidade da qual faz parte. Prazo de 10 dias. Notifique-se o Coordenador do Núcleo Especializado de Questões Étnicas e Combate ao Racismo e o Coordenador do Núcleo da Defensoria Pública Agrária para manifestar seu interesse no processo e para identificar a lista de eventuais quilombolas existentes na área, bem como para que informe ao juízo a relação do autor com a causa quilombola. Prazo de 20 dias. Notifique-se a Secretaria Estadual dos Povos Originários e Tradicionais - SEPOT e a Coordenação Estadual de Comunidade Quilombolas do Tocantins - COEQTO, para que informe ao juízo a relação do autor com a causa quilombola. Prazo de 20 dias. Oficie-se a presidente da associação dos quilombolas Rio Preto para apresentar lista dos associados e autodeclarantes quilombolas e para informar se o autor tem relação com a causa quilombola. Prazo de 10 dias. Considerando a situação de conflito na área, entendo ser necessária a obtenção de informações antes de proferir decisão liminar (Tocantins, 2023, p. 3-7)

A postura do juízo reflete uma mudança no efeito de sentido, do discurso judicial, em comparação com o processo anterior, rompendo, ainda que de forma incipiente, com a lógica de invisibilização histórica das comunidades tradicionais. Após as manifestações das instituições notificadas, confirmou-se que o autor da nova ação não integrava a Comunidade Quilombola Rio Preto, pois não possuía laços consanguíneos nem relação histórica com o território. O processo foi extinto, preservando-se a decisão liminar anterior que garantiu a posse da Comunidade sobre o lote 173.

Contudo, o que de fato interessa à reflexão é sobre a visível diferença de sensibilidade e tratamento que pode advir das instâncias de poder quando há um conhecimento aprofundado acerca da comunidade que lhe é jurisdicionada. A análise discursiva da sentença proferida, em 28/04/2025, ilustra com clareza a evolução hermenêutica do Judiciário local:

Esta magistrada possui profundo conhecimento dos conflitos na área, contato direto com a SEPOT e outros órgãos. Apesar de não haver regularização formal da Comunidade, adoto critérios de cautela e observância à existência de sinais de ocupação pelos remanescentes quilombolas [...]. Espero ainda que minha preocupação com as normas processuais não seja compreendida como negativa de direitos de povos originários. (TJTO, Reintegração/Manutenção de Posse nº 0001007-61.2023.8.27.2728, 28/04/2025, p. 3-7).

Apesar das ressalvas formais – como a negativa de intervenção processual da Defensoria Pública nos moldes pretendidos –, observa-se um salto qualitativo no discurso judicial: a preocupação com a realidade social concreta e o reconhecimento do conflito fundiário como questões complexas e coletivas. Importante pontuar, contudo, que essa

mudança não elimina as limitações estruturais do Judiciário. Como bem adverte Almeida (2018), o racismo institucional permeia todas as esferas de poder no Brasil. Ainda assim, é preciso reconhecer que parte dos problemas são de natureza estrutural: seria utópico esperar que uma única magistrada, em Comarca com mais de 30 mil jurisdicionados e área superior a 20 mil quilômetros quadrados, tenha pleno conhecimento das realidades locais sem apoio técnico adequado.

Esse contexto propicia que os processos judiciais se tornem um campo de disputa narrativa, no qual classes historicamente hegemônicas dispõem de maiores instrumentos de articulação. O reconhecimento dessa realidade apenas reafirma a necessidade premente de reformas estruturais no sistema de justiça e da institucionalização de ferramentas que promovam um acesso democrático à terra, e que seja alicerçado em uma justiça agrária emancipatória e humanitária.

A análise comparativa dos despachos judiciais nos litígios envolvendo a Comunidade Rio Preto revela mais do que uma simples mudança de resultado; ela desvela a dinâmica do próprio acesso à justiça. A questão central, e que fundamenta esta dissertação, não é exaltar a postura de um agente jurisdicional, de forma isolada, mas compreender o que tornou essa evolução possível.

O argumento aqui defendido é que a diferença de tratamento não derivou de uma súbita epifania pessoal, mas de uma alteração fundamental nas condições materiais e informacionais sob as quais a decisão foi tomada. No primeiro momento, o juízo responsável pela condução do feito, assoberbado por um acervo generalista e diante de uma petição que enquadrava o conflito em termos puramente privados, atuou dentro da lógica formalista que a estrutura lhe impunha. O discurso judicial reproduziu a invisibilidade dos sujeitos, tratando um conflito coletivo e histórico como uma simples disputa possessória entre indivíduos.

No segundo momento, a intervenção de atores institucionais especializados (Defensoria, SEPOT, COEQTO), a partir de pressões institucionais e até mesmo midiáticas e da própria comunidade organizada, funcionou como um catalisador, fornecendo, ao juízo, o capital informacional e o enquadramento jurídico que antes faltavam. O Juízo não se tornou "sensível" por acaso; ele se tornou sensível, pois, isso lhe foi imposto por uma rede organizada de forças e porque lhe foram apresentados os elementos – históricos, antropológicos e constitucionais – que permitiam uma leitura do caso para além do registro de imóveis. O discurso judicial mudou porque o contexto se modificou. A linguagem da posse individual foi substituída pela linguagem do território coletivo, do direito à ancestralidade e do dever de proteção estatal.

A análise desenvolvida ao longo deste capítulo revela uma contradição no tratamento dado pelo Poder Judiciário aos conflitos fundiários no Brasil contemporâneo. De um lado, documenta-se a forma como a organização judiciária atual reproduz e amplifica as desigualdades históricas no acesso à terra, operando, por vezes, como instrumento de legitimação da concentração fundiária. De outro, evidencia-se que reformas institucionais adequadas podem transformar esse mesmo Poder Judiciário em ferramenta de democratização do acesso à justiça agrária.

O caso da Comunidade Quilombola Rio Preto exemplifica com precisão essa dualidade. O processo (nº 0000174-53.2017.8.27.2728/TO) demonstrou como a ausência de conhecimento especializado e estrutura adequada pode levar o Judiciário a reproduzir violências históricas: uma comunidade centenária permaneceu juridicamente invisível durante anos, vendo suas terras tradicionais serem objeto de decisões liminares favoráveis a empresas privadas, sem que sua própria existência fosse sequer considerada. Essa invisibilização não foi produto de má-fé individual, mas consequência estrutural de um sistema judiciário sobrecarregado, no qual uma única magistrada deve lidar simultaneamente com mais de seis mil processos distribuídos em sete municípios rurais.

Contudo, a evolução observada no processo posterior (nº 0001007-61.2023.8.27.2728/TO) revela as possibilidades quando o Poder Judiciário dispõe de conhecimento especializado sobre os conflitos sob sua jurisdição. A diferença de tratamento não decorreu de uma mudança de perspectiva ideológica, mas do acúmulo de experiência e do desenvolvimento de protocolos específicos para lidar com conflitos envolvendo comunidades tradicionais. A magistrada responsável, tendo vivenciado as consequências dramáticas da invisibilização anterior, desenvolveu sensibilidade jurídica e procedimentos que permitiram identificar imediatamente a dimensão étnico-territorial do novo litígio.

Esta evolução demonstra que a especialização judicial não é apenas uma questão de eficiência administrativa, mas uma exigência da própria justiça material. Os conflitos fundiários, especialmente aqueles envolvendo comunidades tradicionais, apresentam complexidades que transcendem o direito civil clássico, demandando conhecimentos de antropologia, geografia, história social e direitos humanos.

Esse contraste empírico sustenta o argumento central desta pesquisa: a instituição de varas especializadas em conflitos agrários não representa "mais Judiciário" no sentido de expansão burocrática, mas sim "melhor Judiciário" no sentido de qualificação institucional. A especialização permite que magistrados desenvolvam expertise específica, estabeleçam protocolos adequados e construam redes de articulação com órgãos de proteção aos direitos

humanos, transformando o processo judicial de instrumento de reprodução das desigualdades em ferramenta efetiva de acesso à justiça.

A experiência da Comarca de Novo Acordo ilustra os limites da atual organização judiciária. A concentração de competências, em uma única magistrada responsável por territórios vastos e demograficamente dispersos, impede não apenas o conhecimento aprofundado das realidades locais, mas também a construção de vínculos institucionais necessários para a proteção de direitos coletivos. A morosidade estrutural que caracteriza os processos fundiários – em média 321 dias a mais que a média geral – não é mero problema de gestão, mas violação sistemática ao princípio constitucional da duração razoável do processo.

Mais grave ainda, essa morosidade opera de forma seletiva, penalizando desproporcionalmente as populações mais vulneráveis. Enquanto demandas de natureza comercial ou patrimonial individual tendem a receber tratamento célere, conflitos envolvendo direitos coletivos de comunidades tradicionais são frequentemente relegados ao abandono processual. Essa seletividade não é acidental, mas reflete a forma como o sistema judiciário reproduz as hierarquias sociais existentes, privilegiando sujeitos de direito que dispõem de maior capacidade de mobilização do aparato estatal.

A proposta de especialização judicial em conflitos agrários busca romper com essa lógica seletiva estabelecendo competências específicas que assegurem tratamento adequado a litígios historicamente marginalizados. A especialização não elimina as contradições estruturais do campo brasileiro, mas pode contribuir para que o Poder Judiciário deixe de operar como mero legitimador da concentração fundiária, e passe a funcionar como instância efetiva de proteção aos direitos constitucionais.

A análise discursiva realizada evidencia que essa transformação já está em curso, ainda que de forma incipiente e localizada. A evolução observada na sensibilidade judicial da Comarca de Novo Acordo demonstra que magistrados podem desenvolver hermenêuticas progressistas quando dispõem de condições institucionais adequadas.

Contudo, é fundamental reconhecer que essa evolução permanece vulnerável à rotatividade natural da magistratura e à ausência de institucionalização formal dos avanços conquistados. A especialização permitiria não apenas a consolidação dessas práticas progressistas, mas também sua expansão sistemática para outras regiões marcadas por conflitos similares. A criação de varas agrárias especializadas representaria, assim, institucionalização de sensibilidades e procedimentos que hoje dependem de iniciativas individuais de magistrados particularmente comprometidos com a justiça social.

Este caso, portanto, longe de sugerir que o problema está resolvido, demonstra

a precariedade e a contingência do acesso à justiça no modelo atual. O resultado positivo foi fruto de uma articulação excepcional, não da regra. Ele reforça o argumento central desta pesquisa: é utópico e injusto esperar que um único magistrado, em uma comarca sobrecarregada, possa, em todos os milhares de processos sob sua responsabilidade, realizar a profunda e complexa imersão que os conflitos fundiários exigem.

A análise desenvolvida sugere, portanto, que a crítica ao Poder Judiciário deve ser acompanhada de propostas concretas de reforma institucional. Não se trata de vilanizar ou exaltar esta esfera dos Poderes, mas de reconhecer que magistrados e servidores comprometidos com a justiça social necessitam de condições institucionais adequadas para desenvolver seu trabalho de forma efetiva. A especialização em conflitos agrários pode ser uma dessas condições, contribuindo para transformar o Judiciário de obstáculo em instrumento de democratização do acesso à terra.

A experiência da Comarca de Novo Acordo demonstra, enfim, que essa transformação é possível e necessária. Os contrastes observados entre os dois processos analisados evidenciam que a diferença entre a reprodução e a superação das desigualdades históricas pode residir em detalhes aparentemente técnicos da organização judiciária. A especialização judicial, em conflitos agrários, representa, nessa perspectiva, não apenas aperfeiçoamento administrativo, mas exigência da própria justiça constitucional em um país ainda marcado por profundas desigualdades no acesso à terra.

6 PRODUTO: VARAS AGRÁRIAS NO TOCANTINS – RESPONSABILIDADE SOCIAL DO PODER JUDICIÁRIO

Superada a fase diagnóstica que, nos capítulos anteriores, desvelou as disfunções estruturais e o déficit de acesso à justiça na jurisdição agrária tocantinense, este capítulo avança para o campo propositivo. O seu objetivo central é transformar a crítica em uma proposta concreta, articulada e juridicamente fundamentada: a implementação de Varas Agrárias especializadas no âmbito do Poder Judiciário do Tocantins. Para tanto, ele irá, primeiramente, retomar o debate sobre a legitimidade histórica e constitucional desta demanda, por ocasião da Assembleia Nacional Constituinte de 1988 e dos imperativos da Emenda Constitucional nº 45/2004. Em seguida, buscará, em experiências bem-sucedidas como as das Varas de Violência Doméstica no próprio estado e do modelo organizacional das Varas Agrárias no Pará, o anteparo prático para, ao final, desenhar um modelo de especialização para o Tocantins. Argumenta-se que tal medida não representa um mero ajuste administrativo, mas um passo decisivo para a

efetivação da responsabilidade social do Judiciário e para a construção de uma justiça agrária verdadeiramente emancipatória.

A análise desenvolvida nos capítulos anteriores demonstrou que a judicialização dos conflitos fundiários no Brasil, longe de representar um simples recurso a via institucional, revela um padrão excludente de acesso à justiça, no qual o sistema jurídico atua, com frequência, como instrumento de consolidação da ordem fundiária excludente. Especialmente nas regiões de maior tensão agrária, como o estado do Tocantins, essa realidade se expressa na morosidade processual, na inadequação dos instrumentos judiciais disponíveis e na baixa especialização dos magistrados para tratar das complexas dimensões dos litígios pela terra. O caso da Comarca de Novo Acordo, tomado nesta dissertação como objeto de análise empírica, evidencia, de forma concreta, os entraves que a parcela mais frágil desses litígios enfrenta quando se vê obrigada a recorrer ao Judiciário, muitas vezes já em condição de desvantagem estrutural frente aos agentes do capital fundiário.

Nesse cenário, a implementação de Varas Agrárias especializadas, no âmbito do Poder Judiciário do Tocantins, surge como proposta concreta e estratégica para a superação, ainda que parcial, das deficiências apontadas. Trata-se de um produto técnico que visa contribuir com a efetivação do acesso à justiça fundiária, sobretudo a partir de uma lógica jurisdicional comprometida com os direitos humanos, com a função social da propriedade e com os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito. A especialização da jurisdição, além de racionalizar o trâmite dos processos agrários, pode proporcionar julgamentos mais qualificados, sensíveis às particularidades dos conflitos rurais, rompendo com a reprodução acrítica da ordem fundiária vigente.

Ademais, a institucionalização de Varas Agrárias no Tocantins corresponde a um imperativo ético e constitucional de promoção da justiça social a partir do reconhecimento das especificidades socio-territoriais dos sujeitos coletivos envolvidos nas disputas fundiárias. Ao assumir esse compromisso, o Judiciário não apenas amplia sua responsabilidade social, como também se alinha às diretrizes internacionais de justiça agrária e aos marcos normativos internos que consagram o direito à terra como componente essencial da cidadania substantiva.

A seguir, apresenta-se uma reflexão crítica sobre a judicialização dos conflitos agrários, articulando-a com a proposta da criação de Varas Agrárias como forma de democratização do acesso à justiça e enfrentamento às desigualdades estruturais no campo.

O constitucionalista José Joaquim Gomes Canotilho informava da obrigação do Estado em atender as necessidades primárias da sociedade: "ao legislador compete, dentro das reservas orçamentárias, dos planos econômicos e financeiros, das condições sociais e econômicas do

país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, econômicos e culturais” (Canotilho, 1982, p. 369).

Neste prisma, o Estado, em uma perspectiva extensiva, foi instituído para atingir seus objetivos fundamentais e deve agir por meio de políticas públicas, por vezes entendidas como o governo em ação, direcionadas ao interesse público, englobando seus agentes detentores de poder político nas três esferas de Poder. Para atingir seus objetivos fundamentais, o Estado, numa concepção abrangente, que inclui seus agentes supracitados, deve agir através de políticas públicas. Estas podem ser entendidas como programas de governo direcionadas ao interesse público (Mancuso, 2001).

Por óbvio que as escolhas destes meios não poderão ser arbitrárias, posto que a própria lei impõe limites. Entretanto, há alguma discricionariedade para que os agentes políticos identifiquem formas adequadas às competências e orçamento que possuem. Em todo caso, aquele que detém o poder político, para legitimar-se perante a sociedade que, em tese, lhe concedeu o direito de agir, está obrigado a atender os fins sociais, constitucionais e legais quando de sua atuação.

Expressões destas políticas públicas são facilmente visualizadas nas atividades do Poder Executivo e Legislativo. Entretanto, dentro do estrito campo de atuação do Poder Judiciário parece não haver espaço para a realização de atividades voltadas ao desenvolvimento social e à implantação de políticas públicas fora da aplicação individualizada da lei ao caso concreto. Todavia, tal pensamento tem se modificado ao longo dos anos, havendo, hoje, órgãos e comissões dentro do Poder Judiciário voltados ao estudo de melhorias na gestão e administração de seus organismos, e com o fim de atender os anseios da sociedade.

Mancuso (2001) conceitua políticas públicas enquanto uma conduta, ativa ou comissiva do Estado, no emprego de projetos, metas ou posturas legislativas, que visem não apenas a prestação de um serviço direto, mas objetivem traçar a diretriz governamental de uma nação sob o crivo do prisma constitucional.

O Poder Judiciário, como um dos Poderes de Estado, é possuidor de poder político, materializado por meio de seus membros, Ministros, Desembargadores e Magistrados, e deve, também, promover ações e políticas públicas, na medida de sua competência, de forma a atender os objetivos constitucionais de: desenvolvimento social e humano, redução de desigualdades e promoção do bem-estar coletivo. As instituições judiciais são importantes para a consolidação da democracia e para a defesa dos interesses da população, uma vez que, através de atividades administrativas e jurídicas, podem influenciar diretamente na percepção dos direitos fundamentais pela comunidade, em especial, o acesso à Justiça (Canela Junior,

2011).

Apesar da restrita competência para a definição de programas e diretrizes capazes de atingir a sociedade de maneira abstrata, que se encontra desligada da sua atividade a fim de julgar o caso concreto, existem maneiras possíveis de trabalhar a sua organização como distribuidora de serviços, de modo a garantir uma melhor entrega da prestação jurisdicional. O Poder Judiciário estadual se organiza em comarcas e varas, de forma que, de acordo com a demanda, vão ocorrendo subdivisões tanto em razão da quantidade de processos, quanto em função da matéria tratada – esta última levando em consideração as especificidades e particularidades das demandas e das pessoas envolvidas. Assim, a organização judiciária estadual diz respeito aos órgãos internos do Tribunal de Justiça de um estado, sua hierarquia, funções e competências, sendo oficializada através de uma lei estadual de iniciativa do Tribunal de Justiça a ser apresentada para votação da Assembleia Legislativa Estadual e, por fim, sancionada pelo Governador do Estado.

6.1 A Gênese de uma Demanda Histórica: O Debate sobre a Justiça Agrária na Constituinte de 1988

A análise histórica evidencia que o debate sobre a atuação do Judiciário nos conflitos agrários é longo e recorrente, refletindo uma constante tensão entre os anseios por justiça social e as estruturas institucionais existentes. Desde o período colonial com a concentração fundiária estabelecida pelas sesmarias, passando pela Lei de Terras de 1850 que consolidou a propriedade privada da terra, até os movimentos sociais do século XX, como as Ligas Camponesas e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, observa-se uma contínua luta pelo acesso à terra e por uma justiça que reconheça as especificidades do meio rural.

O debate acerca da instituição de uma justiça agrária autônoma permeia o contexto político brasileiro há décadas, tanto no meio acadêmico, quanto no institucional. A este exemplo, em 1979, pouco antes da constituinte de 1988, a Contag organizou o III Congresso Nacional de Trabalhadores rurais, que contou com a presença de lideranças de todo o país. O levante buscava inflamar as discussões acerca de uma reforma agrária no país, já visando a abertura democrática que se avizinhava, contudo, entre as pautas debatidas, estava também a estrutura do Poder Judiciário e as críticas quanto à sua atuação. Entre as principais controvérsias, estavam: a morosidade na resolução dos litígios fundiários e o conteúdo positivista destes julgamentos.

Nessa oportunidade, foi suscitada a construção de uma justiça agrária autônoma. Esta foi apontada como uma alternativa à justiça comum, com a designação de magistrados cuja construção acadêmica fosse permeada de uma visão social e crítica da estrutura agrária brasileira. Ou seja, não se buscava apenas a especialização da matéria agrária em varas específicas, mas uma profunda disruptura. Como fruto dessa discussão, entre as propostas aprovadas no evento, estavam "que o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais continue reivindicando a criação e implantação, em todo o território nacional, de uma Justiça Agrária para julgar todas as causas relativas ao uso, posse e propriedade da terra" (Stedile, 2005, p. 172-173). Essa proposta visava a instituição de uma justiça plenamente autônoma, com seus próprios juízes, desembargadores e uma instância superior própria, a exemplo do que ocorre com as justiças militares e do trabalho, por exemplo, sob o entendimento de que se instituiria uma visão hermenêutica independente.

Embora tenha se tratado tão somente de um evento de lideranças militantes na causa, verifica-se que esse primeiro lampejo teórico reverberou no consciente coletivo e permeou frutos, de modo que voltou à tona quando se iniciaram os trabalhos da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (CPEC), instituída em 1985 com objetivo de orientar os Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Entre os textos que guarneciam o parecer da CPEC, estavam a previsão da concepção de varas regionais e de turmas nos Tribunais Federais com competência exclusiva para a análise de questões agrárias (Silva, 1989).

O processo constituinte se organizou através de subcomissões temáticas, sendo a Subcomissão da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária o palco central dos debates agrários (Maia; Oliveira, 2017), esta subcomissão concentrou as disputas mais intensas entre forças progressistas e conservadoras.

Em 7 de abril de 1987 a instalação da subcomissão já demonstrou polarização com eleições conturbadas que elevaram figuras conservadoras aos cargos de direção. O período de abril-maio de 1987 foi marcado por audiências públicas onde entidades como CONTAG, MST, Associação Brasileira da Reforma Agrária e Comissão Pastoral da Terra defenderam institutos jurídicos progressistas, incluindo a criação de tribunais agrários especializados (Pilatti, 2008).

Essa proposta resistiu às dissidências entre os constituintes, e foi alocada no âmbito da comissão Subcomissão de Poder Judiciário e Ministério Público que seria responsável por definir os contornos da organização judiciária no âmbito da nova constituição. O relatório final da subcomissão, presidida pelo deputado Plínio de Arruda Sampaio, trouxe à tona duras críticas, ao modelo judiciário então em vigência, apontando a existência de um distanciamento

institucional entre a justiça e povo e uma descrença geral da população para com a instituição. Entre as propostas apresentadas pela relatoria, estava a previsão da Justiça Agrária enquanto ramo autônomo, apontada como uma das ferramentas necessária ao enfrentamento dessa problemática.

Os constituintes favoráveis à justiça agrária argumentavam que a complexidade dos conflitos fundiários exigia expertise específica (Paula; Gediel, 2017), incluindo aspectos socioeconômicos particulares, dimensão coletiva dos conflitos, necessidade de conhecimento técnico especializado em impactos ambientais e sociais diferenciados. Defendiam que uma justiça especializada proporcionaria celeridade na resolução de conflitos, uniformização jurisprudencial, especialização dos magistrados e redução da violência no campo.

Os opositores utilizavam argumentos econômicos e sistêmicos: custos operacionais de nova estrutura, risco de fragmentação jurisdicional excessiva, potenciais conflitos de competências e complexidade do sistema judicial (Maia; Oliveira 2017). Alegavam que varas especializadas já atenderiam às necessidades de especialização com maior flexibilidade na implementação estadual e menor impacto institucional.

A expectativa inicial, dos movimentos sociais rurais e dos jus-agraristas, era criar uma justiça agrária nos moldes da Justiça do Trabalho, com tribunais especializados e competência federal (Quintans, 2011).

Quintans (2011) explica que a Contag participou intensamente dos debates da ANC, não apenas na elaboração de propostas, mas articulando politicamente com os deputados constituintes e fazendo pressão massiva nos debates e votações. Desse modo, acreditava-se que existia uma favorável expectativa pela aprovação do projeto que almejava a autonomia da justiça agrária, uma vez que, mesmo entre os anteprojetos apresentados pelas alas conservadoras, essa previsão vinha resistindo. Essa expectativa, contudo, foi subitamente solapada diante da votação do parecer final.

Durante os debates, diante da relevância do tema da reforma agrária e da necessidade de um Judiciário capaz de contribuir para sua efetivação, todos os constituintes se manifestaram sobre a necessidade da fundação de uma Justiça Agrária no Brasil. Entretanto, vários deles votaram de forma contrária à proposta, ou apresentaram emendas no sentido de limitá-la seja no âmbito da justiça federal, estadual, ou apenas com a nomeação de juízes agrários. Argumentavam que um novo ramo do Poder Judiciário, com todo o aparato necessário, acarretaria muitos gastos financeiros, pois seria necessária uma estrutura muito grande (Quintans, 2011).

Pillati (2008), por outro lado, classifica essa supressão como resultado de uma imensa

pressão política e de um conjunto de articulações privadas – e não oficiais –, que, por fim, resultaram em mais uma vitória das alas conservadoras ligadas ao agronegócio que não viam a proposta com bons olhos. Deputados ligados ao setor tido como progressista, entre os quais estavam Luiz Inácio Lula da Silva (PT/SP) e Plínio de Arruda Sampaio (PMDB/PA), ainda tentaram reinserir a discussão mediante uma emenda apresentada e defendida em plenário, contudo, igualmente derrotada.

A partir dessas frustrações, este campo político vislumbrou, então, que seria mais produtivo a propositura de uma proposta visando a designação de juízes especializados em questões agrárias no âmbito da estadual, o que desconstituiria o argumento orçamentário que era utilizado como pilar por parte da oposição. Como resultado, obtiveram a aprovação em plenário, o que fez com que a proposta subsistisse no texto final da ANC e, finalmente, fosse aprovada no texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988 (Pillati, 2008).

O resultado final representou um compromisso conservador que manteve os conflitos agrários sob jurisdição estadual (Silva, 1989). A redação original do artigo 126 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu: "Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça designará juízes de entrância especial, com competência exclusiva para questões agrárias".

Abandonou-se a ideia de tribunal agrário autônomo, mantendo-se a estrutura da Justiça Estadual e limitou-se a designação de "juízes de entrância especial". A conclusão – o artigo 126 da Constituição – representou uma "solução paliativa" que delegou aos tribunais estaduais a designação de juízes especializados a depender de sua organização e conveniência administrativa, mantendo os conflitos agrários sob influência dos poderes locais historicamente dominados pelo latifúndio (Silva, 1989).

Essa designação de magistrados, contudo, não pode ser confundida com a instituição de varas agrárias e, como se verá, não surtiu qualquer efeito prático. Tratava-se de premissa vaga e, segundo Quintans (2011), jamais foi efetivamente posta em prática, o que fez com que a questão fosse novamente debatida anos depois na emenda constitucional popularmente conhecida como reforma do Poder Judiciário.

6.2 A Reforma do Judiciário e o Novo Imperativo Constitucional (EC nº 45/2004)

Conforme já pontuado, o texto original da Constituição Federal, promulgada em 1988, trazia em seu artigo escopo a mera previsão de designação de juízes especializados para o enfrentamento dos conflitos agrários. Importa a crítica de que a normativa possuía conteúdo

consideravelmente sucinto, relegando aos respectivos tribunais a discussão e normatização de sua aplicação: não existiam critérios para tais designações, como a exigência de que o magistrado fosse pós-graduado na disciplina, nem se idealizou uma formação hermenêutica a estes profissionais. Isso, por si só, revela-se problemático uma vez que, como já discutido, trata-se de um universo repleto de peculiaridades e problemáticas muito próprias.

Esse texto normativo perdurou até o ano de 2004, oportunidade na qual a sociedade brasileira promoveu amplo debate acerca da estrutura do Poder Judiciário. Quintans (2011) aponta que este não foi um fenômeno pontual, mas sim os reflexos de um movimento global de rediscussão acerca do papel e da forma de atuação deste poder. Intitulada como reforma do poder judiciário, a Emenda Constitucional nº 45/2004 englobou uma série de profundas modificações na jurisdição exercida pelo país. Ela contou com a participação de membros do Poder Judiciário, entidades ligadas à proteção dos direitos humanos e até mesmo com o Banco Mundial, este último especialmente interessado na preservação do direito de propriedade e da segurança jurídica que defendia ser essencial ao crescimento econômico do Brasil.

A inoperância do sistema original teve como consequência a Emenda Constitucional nº 45/2004 (Reforma do Judiciário). Assim, o artigo 126 foi alterado: "Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias" (Brasil, 2004). A mudança, de "designará" para "proporá", estabeleceu que os tribunais apenas propõem a criação das varas, retirando a obrigatoriedade imediata e representando retrocesso na medida em que enfraquecia a obrigatoriedade de criação das varas especializadas.

Ao que nos importa nesta pesquisa, o texto aprovado promoveu alteração no mandamento contido no art. 126, que passou a dispor que: "Para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias" (Brasil, 2004, cap. III, sec. VIII, art. 126). Essa alteração tornou explícito o fato de que a mera designação de Magistrados, originalmente orientada na Constituição, não vinha surtindo os efeitos pretendidos. Além disso, o relatório que embasou o projeto justificou-se a partir da já destacada ausência de critérios claros para essa designação, apontando para possíveis vieses que possivelmente poderiam macular este processo de escolha. Por outro lado, a instituição de varas especializadas obrigaria os respectivos tribunais a editarem leis específicas para a implementação dessa política, estabelecendo critérios que poderiam levar em conta aspectos como a produtividade e antiguidade do Magistrado – para os casos em que a titulação represente promoção na carreira –, além de especialização na matéria (Pereira, 2006).

A questão da justiça agrária representou um dos embates mais reveladores das tensões estruturais do constitucionalismo brasileiro de 1988. O fracasso em instituir uma justiça agrária autônoma simbolizou a vitória conservadora sobre as forças democratizantes (Silva, 1989), perpetuando a subordinação dos conflitos fundiários a uma estrutura judiciária tradicionalmente vinculada aos poderes locais dominantes. Este debate constitucional evidenciou não apenas divergências técnico-jurídicas, mas profundas contradições sociais em torno da democratização do acesso à terra e da efetivação da função social da propriedade rural (Maia; Oliveira, 2017).

O debate sobre justiça agrária, na Constituinte de 1988, evidencia tensões do constitucionalismo brasileiro entre os compromissos democratizantes e a proteção de interesses proprietários. A Constituição consagrou a reforma agrária através dos artigos 184-186, estabelecendo a função social da propriedade como princípio condicionante do direito proprietário, mas manteve mecanismos institucionais e interpretativos que limitam significativamente sua efetivação.

A teoria da Constituição Dirigente, influenciada pela doutrina portuguesa, estabelece que a Constituição deve orientar políticas públicas transformadoras, incluindo a reforma agrária como instrumento de justiça social. Contudo, as contradições entre direito de propriedade (art. 5º, XXII) e função social (art. 186), junto com a exigência de indenização prévia, revelam compromissos que favorecem os interesses dos proprietários.

O constitucionalismo social da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagra direitos sociais que impõem deveres positivos ao Estado, incluindo democratização do acesso à terra. Porém, a ausência de justiça agrária autônoma simboliza limites estruturais deste constitucionalismo, mantendo a questão fundiária subordinada a estruturas tradicionais de poder.

A correlação de forças durante a Constituinte revelou capacidade superior de articulação política do setor ruralista, que conseguiu manter privilégios históricos através de organização eficiente, recursos financeiros significativos e articulação com setores conservadores. Os movimentos sociais, divididos entre estratégias de negociação e confronto, não conseguiram unificar pressão suficiente para mudanças estruturais.

A Constituição de 1988, embora tenha representado um avanço ao reconhecer a função social da propriedade e prever a reforma agrária, falhou em instituir mecanismos judiciais eficazes para a resolução dos conflitos fundiários. A ausência de uma justiça agrária autônoma e a inefetividade da designação de juízes especializados perpetuam a morosidade e a inadequação das decisões judiciais frente às complexidades do campo.

Sob a perspectiva do acesso à justiça, é imperativo reconhecer que a efetivação dos direitos agrários requer não apenas a previsão normativa, mas também a implementação de estruturas judiciais que compreendam as dinâmicas sociais, econômicas e culturais do meio rural. A implementação de varas agrárias especializadas, com magistrados capacitados e sensíveis às questões fundiárias, é defendida como essencial para que se trace um caminho na construção de uma justiça apta a garantir decisões mais justas e eficazes, promovendo, assim, a pacificação social e a dignidade dos trabalhadores rurais.

Assim, a reiteração histórica do debate sobre a justiça agrária no Brasil revela não apenas a resistência das estruturas institucionais em se adaptarem às demandas sociais, mas também a urgência de reformulações que assegurem o verdadeiro acesso à justiça para as populações do campo.

Importante mencionar que, de forma concomitante à Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que resultou na Emenda Constitucional nº 45/2004, também tramitaram, novamente, outras propostas que visavam reiterar o debate acerca da especialização da matéria no âmbito do Poder Judiciário e, até mesmo, reavivar a inicialmente derrotada proposta de instituição de uma justiça agrária autônoma, quais sejam:

Quadro 3 - Propostas Legislativas sobre Justiça Agrária.

Ord.	Proposta legislativa	Autor	Objetivo	Resultado
1	PEC nº 122/2003	Deputado Rodolfo Pereira (PDT/RR), com apoio de deputados do PSDB, PMDB, PFL, PP, PDT, PCdoB e PT	Criação da Justiça Agrária no Brasil, com Tribunal Superior Agrário, Tribunais Regionais Agrários, Juízes Agrários, Conselho da Justiça Agrária e Ministério Público Agrário	Tramitou com as PECs 143/2003 e 246/2008; Parecer pela inadmissibilidade pela CCJ.
2	PEC nº 143/2003	Deputado Carlos Souza (PP/AM)	Instituição da Justiça Agrária com Tribunais Regionais Agrários e Juízes Agrários; fundamentada na celeridade na solução de litígios no campo	Tramitou conjuntamente com PECs 122/2003 e 246/2008; parecer pela inadmissibilidade pela CCJ
3	PEC nº 246/2008	Deputado Sabino Castelo Branco (PTB/AM)	Alteração do Capítulo III da Constituição Federal para fundar a Justiça Agrária	Parecer pela inadmissibilidade do relator Luiz Couto (PT), sob argumento de violação à separação dos poderes

A partir do quadro apresentado é possível perceber que a discussão sobre a

especialização da Justiça para o tratamento dos conflitos agrários não é recente, tampouco pontual. Trata-se de uma demanda histórica e constantemente retomada no âmbito legislativo, o que evidencia seu peso político e social. Já na Assembleia Constituinte de 1987–1988, setores da sociedade civil, juristas e parlamentares sensíveis à complexidade das disputas fundiárias defenderam a criação de uma justiça agrária autônoma, dotada de órgãos próprios e estrutura especializada. Embora a redação final do art. 126 da Constituição tenha optado por uma previsão mais genérica, a matéria voltou à pauta com vigor no início dos anos 2000.

As sucessivas Propostas de Emenda à Constituição, apresentadas entre 2003 e 2008, reforçam essa constatação. Todas buscavam, com maior ou menor grau de abrangência, institucionalizar um modelo de jurisdição voltado especificamente à realidade do campo, com estrutura própria e corpo funcional capacitado para compreender os elementos jurídicos, sociais e econômicos envolvidos nos conflitos fundiários. Ainda que tenham sido arquivadas ou recebidas com parecer de inadmissibilidade, tais propostas evidenciam que a problemática agrária persiste como um desafio de alta complexidade que demanda não apenas uma resposta jurisdicional, mas uma resposta jurisdicional especializada.

A própria Emenda Constitucional nº 45/2004, ao alterar substancialmente o art. 126 da Constituição, pode ser lida como resultado parcial dessa pressão histórica. O novo texto não apenas reforça a importância da atuação judicial nos conflitos agrários, mas também reconhece, de forma expressa, que a simples designação de juízes – como previa a redação anterior – não era suficiente. Exige-se, a partir de então, a criação de varas especializadas com competência exclusiva, o que, na prática, obriga os tribunais a assumirem compromisso institucional mais robusto com a temática.

Nota-se então que a implementação de varas especializadas agrárias tem raiz constitucional como norma programática. Além disso, boa parte da doutrina acredita nesta especialização como forma capaz de colaborar com a redução de conflitos e garantir que estes recebam o tratamento adequado (Gomes, 2003).

A Lei de Organização Judiciária Tocantinense nº 10/1996, no art. 19 (Tocantins, 1996), garante a competência do Tribunal de Justiça para a especialização de varas, o que direciona ao Poder Judiciário do estado a responsabilidade para o cumprimento da Constituição no sentido de proporcionar atendimento especializado para as demandas agrárias. Aliás, a fundação de varas agrárias no estado vem sendo cobrada ao Judiciário por diversas autoridades (procedimento 13.0.000212993-5/2013; procedimento administrativo 14.0.000219294-3/2014; Resolução nº 41/2015; processo administrativo 16.0.000005990-4/2016).

Outrossim, critica-se a atuação do Poder Judiciário no âmbito dos conflitos agrários.

Há numerosas dúvidas quanto à capacidade de juízes advindos primordialmente de meios urbanos, entenderem a realidade do trabalhador rural; ainda, há críticas quanto ao não conhecimento da legislação e da doutrina agrária específica, aplicando-se a regra geral civil para casos nos quais existiria uma solução específica agrária (Quintans, 2008).

O governo federal, por meio de órgãos especiais, também tem proposto, junto aos Tribunais, a instalação de varas agrárias (Silva Filho, 2014), apontando como impactos: a aplicação específica da matéria agrária em detrimento ao regramento geral, a especialização dos Magistrados atuantes nessa matéria e a aproximação do judiciário ao homem do campo. Esses elementos demonstram a real possibilidade desta política pública, que é de exigência constitucional e plenamente factível.

Um exemplo disso é o fato de que essa iniciativa já foi aplicada quando, por meio da Lei Complementar nº 56 de 15 de junho de 2009, alterou-se a Lei de Organização Judiciária do Estado do Tocantins, impondo-se que, nas comarcas de Palmas, Araguaína e Gurupi, fossem criadas varas especializadas no combate à violência doméstica, seguindo a tendência nacional de avanço no cuidado aos direitos das mulheres, cujo marco legal se deu na edição da Lei Maria da Penha e reverberou em uma mudança da própria mentalidade do Poder Judiciário. Este compreendeu a necessidade de dar tratamento diferenciado a questões que merecem resguardo especial, notadamente pela vulnerabilidade específica de um determinado grupo social – exatamente o que se busca neste projeto, em busca do real sentido da isonomia (Tocantins, 2009).

Ao destacar as consequências do tratamento especializado e seus reflexos na progressão da prestação jurisdicional dispersada aos casos de violência doméstica, Conteratto (2018, p. 132) explica que:

Este tratamento individualizado promoveu transversalidade e interdisciplinaridade ao tratamento das latentes desigualdades de gênero no Brasil, possibilitando a ascensão de políticas públicas voltadas ao atendimento da mulher que vão além da punição aos agressores, por meio do desenvolvimento de medidas educacionais de prevenção, atendimento multidisciplinar à vítima por equipes de psicólogos e assistentes sociais para acompanhamento familiar, além de eventos acadêmicos anuais para fomento do debate e boas práticas no combate à violência doméstica.

Ainda, destaca-se a capacitação periódica de juízes, servidores e demais atores do sistema de justiça, tais como policiais, delegados, defensores públicos e membros do ministério público. Todas essas medidas, extremamente positivas, são frutos da iniciativa ora destacada.

Embora se trate de matéria diversa, esse paralelo reforça a ideia defendida pelos

jusagraristas, demonstrando que a iniciativa, além de já comprovadamente possível de ser implementada no Estado, já mostrou resultados. Nesse contexto de especialização jurisdicional bem-sucedida, torna-se relevante examinar experiências concretas de implementação de varas especializadas em conflitos agrários, particularmente o modelo desenvolvido no estado do Pará, que oferece subsídios técnicos e organizacionais para a proposta de criação de estruturas similares no Tocantins.

A organização das varas agrárias no Tribunal de Justiça do Estado do Pará constitui um modelo de especialização jurisdicional que se estabeleceu como resposta institucional às demandas específicas dos conflitos fundiários na região amazônica. O sistema paraense estrutura-se a partir de seis unidades jurisdicionais distribuídas nas comarcas de Belém, Marabá, Santarém, Castanhal, Redenção e Altamira, cada uma com competência territorial que abrange múltiplos municípios de sua respectiva região (Pará, 2022).

A distribuição territorial dessas varas obedece a critérios que consideram a incidência de conflitos agrários, a extensão geográfica e as características socioeconômicas regionais (Pará, 2022), em contraposição ao modelo tradicional de divisão judiciária baseado em densidade populacional ou critérios puramente administrativos. Esta configuração resulta da constatação de que os litígios fundiários se concentram em regiões específicas do estado relacionadas à expansão da fronteira agrícola, à implementação de projetos de assentamento rural e à sobreposição de títulos dominiais.

No aspecto organizacional, as varas agrárias funcionam como órgãos de primeira instância, preservando autonomia decisória para matérias de sua competência exclusiva. A estrutura interna dessas unidades jurisdicionais incorpora equipes multidisciplinares compostas por servidores especializados em questões fundiárias, assistentes sociais e técnicos capacitados para compreender as complexidades socioeconômicas dos conflitos rurais, configuração que se diferencia da estrutura tradicional das varas cíveis de competência geral (Pará, 2022).

A competência material das varas agrárias abrange todas as ações envolvendo questões fundiárias, independentemente do valor da causa ou da qualidade das partes, incluindo ações possessórias rurais, processos de usucapião especial rural, ações de desapropriação para reforma agrária, conflitos contratuais agrários e questões ambientais conexas às disputas fundiárias. Esta amplitude de competências permite que magistrados especializados julguem, desde pequenas disputas possessórias até complexas ações expropriatórias, garantindo uniformidade na aplicação dos princípios do direito agrário.

A experiência paraense se caracteriza pela implementação de inovações procedimentais que buscam superar as limitações impostas pela extensão territorial e pela

complexidade dos conflitos agrários. Entre essas inovações, registra-se a obrigatoriedade de vistoria prévia em ações possessórias, a realização de audiências de justificação específicas para conflitos agrários, a adoção de perícias multidisciplinares que consideram aspectos socioeconômicos além dos técnicos tradicionais, e a utilização de coordenadas geográficas precisas para identificação das áreas em litígio.

A articulação interinstitucional constitui elemento central da organização das varas agrárias paraenses, manifestando-se através da participação no Comitê Estadual de Conflitos Fundiários e da manutenção de protocolos de cooperação com órgãos como INCRA e ITERPA (Pará, 2022). Esta integração viabiliza o acesso a informações cadastrais e dominiais, ambas fundamentais para a instrução processual, além de permitir a coordenação entre a via judicial e os procedimentos administrativos de regularização fundiária.

O modelo organizacional implementado pelo TJPA incorpora também inovações tecnológicas, como a utilização de audiências por videoconferência para superar limitações de distância, a implementação de banco de dados integrado que cruza informações judiciais com cadastros de órgãos fundiários, e a adoção de sistemas de georreferenciamento para precisão na identificação territorial. Estas ferramentas tecnológicas contribuem para a redução de custos operacionais e para a melhoria da qualidade da prestação jurisdicional.

A experiência organizacional das varas agrárias no Pará demonstra que a especialização jurisdicional, quando estruturada de forma adequada e integrada ao sistema de justiça, pode representar avanço na qualidade da prestação jurídica para conflitos agrários. Este modelo oferece referencial para a implementação de estruturas similares em outros estados, fornecendo subsídios técnicos e organizacionais para a criação de varas especializadas que respondam às especificidades dos conflitos fundiários regionais.

Como amplamente debatido na presente pesquisa, as relações do homem com a terra permeiam boa parte da formação econômica, social e da historiografia brasileira. Elas são preponderantes tanto no que diz respeito ao modelo econômico que rege as relações comerciais brasileiras, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, quanto para a consolidação de seus contornos demográficos, diretamente impactos pelas sucessivas ondas de êxodo rural ocorridas em torno das distintas fases do capitalismo agroexportador. Isso sem se desconsiderar, ainda, o impacto direto que esse modelo produtivo reverberou no direito individual de propriedade do cidadão e na relação do Estado para com seus povos originários e tradicionais.

Nesta senda, em que pese o papel central da questão agrária nos mais diversos aspectos da formação jurídica brasileira, há uma inegável contradição no que diz respeito à produção

acadêmica jusagraria e à sua consolidação enquanto ferramenta plena de democratização do acesso à justiça. Reivindicações como esta não são isoladas, mas são entoadas no curso da história do direito brasileiro (Sodero, 1978).

Paula e Garcia (2012) defendem que o direito agrário é matéria emergente do debate jurídico, apesar de sua longa reverberação histórica. Isso porque concepções críticas acerca de institutos – como a função social da terra, com maior enfoque às relações humanas, a partir de uma ruptura com conceitos meramente ligados a uma concepção econômica da propriedade – vêm emergindo na sociedade brasileira tão somente a partir da construção de uma consciência coletiva de luta de classes, fortalecida pela maior autonomia que a constituição federação outorgou aos movimentos sociais.

Nesse contexto, a autonomia jurisdicional do Direito Agrário não pode ser tratada como um detalhe técnico-administrativo, mas como parte essencial da estrutura garantista de um Estado que se pretende democrático. Conforme defendido por Paula e Garcia (2012), a reivindicação coletiva pela terra, protagonizada por sujeitos historicamente marginalizados, deve ser reconhecida como expressão legítima de direitos fundamentais, especialmente o da dignidade humana, erigido como fundamento da República. Os autores destacam que a luta pela terra transcende a esfera da legalidade civilista tradicional e se insere no campo da realização concreta dos preceitos constitucionais, como na função social da propriedade. A ausência de varas agrárias especializadas, nesse sentido, compromete a efetividade da justiça agrária, pois, mantém os litígios fundiários sob a condução de juízes formados sob uma lógica privatista, muitas vezes alheios às especificidades teóricas e normativas do jus agrarismo. Trata-se, portanto, de uma omissão institucional que perpetua desigualdades e inviabiliza a concretização de uma justiça sensível às disputas socio-territoriais do campo brasileiro.

6.3 Judicialização dos Conflitos Agrários: uma análise crítica sob a perspectiva do acesso à justiça

A judicialização dos conflitos agrários não deve ser compreendida apenas como um recurso formal à instância judicial, mas como uma expressão de um movimento seletivo e, por vezes, excludente no sistema de resolução de disputas sociais. Esse processo representa não apenas a transferência das disputas agrárias para o Poder Judiciário, mas também a transformação das formas de violência tradicionalmente associadas à luta pela terra.

Com o fortalecimento do Judiciário, como instância de resolução, emerge uma nova dinâmica em que a violência física — outrora evidenciada por despejos coercitivos e repressões

armadas — é paulatinamente substituída por uma violência simbólica institucionalizada pela linguagem jurídica e pela autoridade dos tribunais. Nesse contexto, as ações dos juízes, longe de uma neutralidade absoluta, são percebidas, pelas partes litigantes, como tomadas de posição que influenciam diretamente os desfechos dos conflitos.

Filho (2017) observa que, no campo das lutas sociais por terra e território, a opção pela via judicial não se apresenta de forma homogênea entre os sujeitos envolvidos. De modo recorrente, agentes públicos e privados ligados ao capital fundiário mobilizam o sistema de justiça como instrumento de proteção de seus interesses, enquanto comunidades tradicionais — camponesas, indígenas e quilombolas — tendem a adotar a justiça estatal com maior parcimônia, preferindo, em muitos casos, a via administrativa ou mobilizações diretas.

A lógica formalista e a defesa automática da propriedade privada — independentemente de sua origem legítima ou não — evidenciam que o sistema de justiça permaneceu, em larga medida, como mecanismo de reprodução da exclusão e da violência no campo. Esse padrão não é casual: revela, como propõe Filho (2017), as assimetrias estruturais no acesso à justiça que se acentuam pela herança histórica de colonialidade e pela reprodução de desigualdades étnico-raciais no interior das instituições judiciais.

A decisão judicial, em vez de ser apenas a resposta técnica a uma demanda, passa a integrar a própria tessitura do conflito na medida em que as estruturas de poder se reorganizam para fazer prevalecer o direito de propriedade frente aos demais direitos sociais e humanos. Tal racionalidade jurídica, ainda que traga uma fachada de legalidade e pacificação, revela uma profunda assimetria no tratamento das partes em litígio, reforçando, assim, a preponderância dos grandes proprietários de terra e impondo severas limitações às possibilidades de resistência dos movimentos sociais Castro (2017).

Contudo, como pontua Fernandes (1997), o Judiciário brasileiro, historicamente atrelado a concepções positivistas e conservadoras, mostrou-se incapaz de lidar com a complexidade das questões agrárias de forma emancipatória. Dessa forma, a análise da judicialização dos conflitos fundiários ilumina as limitações do acesso à justiça no Brasil rural, demonstrando que a efetividade dos direitos fundamentais, proclamados na Constituição de 1988, depende não apenas da existência de normas jurídicas avançadas, mas também de uma profunda transformação das práticas institucionais e das mentalidades jurídicas que ainda hoje privilegiam a manutenção da ordem agrária excludente.

A realidade observada na Comarca de Novo Acordo se insere nesse panorama nacional. Ao analisar os processos envolvendo litígios fundiários, constata-se uma tendência de judicialização promovida pelos interesses privados, cuja estratégia não se limita à proteção

possessória, mas avança no bloqueio de políticas públicas de reforma agrária e na criminalização das lutas sociais. Tal processo reforça, como alerta Filho (2017), uma dinâmica de bloqueio institucional da luta social travestida de formalidade judicial.

A morosidade que marca o trâmite judicial dos conflitos fundiários na Comarca de Novo Acordo espelha uma disfunção estrutural do sistema de justiça brasileiro no trato das demandas agrárias. A análise crítica da questão revela que tal lentidão não é apenas efeito do volume processual, mas reflete a ausência histórica de um aparato judiciário especializado e voltado às especificidades do mundo rural.

A inexistência de uma Justiça Agrária plena no Brasil impõe ao homem do campo — e a todos aqueles que travam relações jurídicas no meio rural — uma dupla barreira: o formalismo excessivo e o despreparo técnico dos julgadores para compreender a dinâmica agrária. Essa realidade fomenta a perpetuação dos conflitos fundiários e alimenta a descrença na efetividade do direito de acesso à justiça, consagrado constitucionalmente (Rocha; Borges; Silva; Ataíde; Gomes; Almeida, 2004).

A morosidade processual, portanto, não é neutra; ela atua como mecanismo de exclusão, favorecendo os grandes proprietários e empreendimentos em detrimento das populações rurais vulneráveis. Isso porque a justiça ordinária, voltada prioritariamente para litígios urbanos e civis tradicionais, tende a julgar com atraso e distanciamento os processos agrários, dificultando a rápida resolução de litígios e prolongando situações de tensão social.

É nesse cenário que surge a defesa de uma Justiça Agrária especializada, proposta reiteradamente no debate doutrinário e legislativo brasileiro. Rocha *et al.* (2004) sustentam que a especialização permitiria um rito processual mais célere, adaptado às especificidades do campo, com maior oralidade, concentração de atos, ampliação dos poderes instrutórios do juiz e atuação mais próxima à realidade dos litigantes. Assim, a morosidade, que hoje aparece como uma barreira quase intransponível ao exercício pleno dos direitos fundamentais no campo, poderia ser atenuada pela formação de uma consciência agrarista e pela criação de estruturas jurisdicionais específicas.

Em síntese, a morosidade observada nos conflitos fundiários na Comarca de Novo Acordo não é apenas um problema técnico ou de gestão judiciária. Ela representa a expressão de um déficit democrático no acesso à justiça, cuja superação passa não apenas pela reforma administrativa, mas por uma transformação estrutural do próprio sistema judicial, reconhecendo as peculiaridades sociais, culturais e econômicas do meio rural brasileiro.

O caminho a ser seguido para a implementação da vara agrária aqui proposta é o mesmo, observadas suas peculiaridades. Isso porque, ao contrário do que ocorreu na

experiência das varas de violência doméstica, as quais foram implementadas nas 3 comarcas de maior densidade populacional do Estado, dadas as peculiaridades dos conflitos no campo, outros requisitos devem ser observados para a escolha das unidades contempladas.

Em se tratando de conflitos agrários, mais importante que a demografia é a própria vastidão territorial abrangida, além da existência de comunidades indígenas ou quilombolas e a incidência de casos de violência no campo. Outrossim, o sistema Eproc possibilita a filtragem por matéria, viabilizando que sejam levantadas as comarcas com maior número de conflitos dessa natureza.

No curso da presente pesquisa, será realizado um aprofundamento nos resultados obtidos na experiência paraense não apenas no que diz respeito ao seu reflexo nos dados (mapa de conflitos), mas quanto a percepção dos próprios atores do sistema de justiça (juízes, advogados, promotores e servidores públicos), e dos próprios jurisdicionados, com enfoque em seus resultados enquanto ferramentas de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional e de acesso à justiça. Até porque, os números, se isolados, podem não necessariamente confirmar ou refutar a eficiência desta política, uma vez que a instauração dos conflitos, em si, é multifatorial e perpassa por política institucional, acirramentos ideológicos e políticas ambientais (Dos Santos, 2018).

A par deste direcionamento, viabilizar-se-á a propositura do respectivo projeto de lei que promoverá a alteração do artigo 25 da Lei Complementar nº 10 de 1996, determinando a implementação das varas especializadas nas unidades que delas necessitam. Ainda, especificamente, permitirá que seja confirmada a hipótese defendida neste projeto, acerca da importância de que a Comarca de Novo Acordo seja efetivamente contemplada.

6.4 A implementação de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários no Tocantins: uma estratégia possível

Ao longo desta dissertação, a defesa pela instituição de "Varas Agrárias" tem sido o fio condutor para materializar o princípio da especialização jurisdicional. Contudo, ao adentrar na fase de desenho da proposta concreta para o Tocantins, é imperativo traduzir o conceito em um modelo organizacional que seja, ao mesmo tempo, eficaz e pragmaticamente viável. Nesse sentido, propõe-se a concepção de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários. Esta nomenclatura não representa uma ruptura com a tese defendida, mas sim sua adequação estratégica à realidade e à cultura institucional do Poder Judiciário tocantinense. A implementação de um "Núcleo" segue a mesma lógica funcional de uma "Vara", concentrando

competência, magistrados e servidores em uma matéria específica.

A vantagem deste modelo reside em sua maior flexibilidade e simplicidade de implementação, constituindo uma experiência já consolidada com sucesso no TJTO, a exemplo de estruturas como o Núcleo de Apoio às Comarcas (NACOM), o Núcleo Previdenciário 4.0 e os Núcleos da Fazenda Pública. Portanto, ao se propor um "Núcleo", busca-se um caminho mais célere e eficiente para alcançar o mesmo objetivo final: uma jurisdição especializada, qualificada e acessível para os conflitos fundiários no estado.

A confluência, da análise das deficiências jurisdicionais no Tocantins com o exame da experiência do Tribunal de Justiça do Pará, culmina na proposta de instituição de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários no âmbito do Poder Judiciário tocantinense. Esta proposta representa uma solução customizada que considera as particularidades territoriais, demográficas e processuais do estado.

O estado do Tocantins, com seus 277.720,404 km² de extensão territorial e população de aproximadamente 1,6 milhão de habitantes, apresenta características que justificam a adoção de modelo organizacional distinto daquele implementado no Pará. Enquanto a experiência paraense demandou a implementação de seis varas agrárias distribuídas territorialmente, a realidade tocantinense permite a implementação de solução mais concentrada e eficiente através da criação de um núcleo único, com competência estadual, para julgar demandas agrárias. Esta configuração atende, simultaneamente, a necessidade de especialização jurisdicional e de racionalização dos recursos públicos, considerando o volume processual e as limitações orçamentárias inerentes à administração judiciária estadual.

A justificativa para a instituição deste núcleo especializado encontra fundamento no comando constitucional estabelecido pelo artigo 126 da Constituição Federal, conforme redação dada pela Emenda Constitucional nº 45/2004.

A análise desenvolvida nos capítulos precedentes desta dissertação evidenciou que a judicialização dos conflitos agrários no Tocantins reproduz os padrões excludentes observados nacionalmente, caracterizados pela: morosidade processual, inadequação dos instrumentos judiciais disponíveis e baixa especialização dos magistrados para tratar das complexidades inerentes aos litígios pela terra. O caso específico da Comarca de Novo Acordo, tomado como objeto de análise empírica, demonstrou, concretamente, os entraves que as partes mais vulneráveis desses litígios enfrentam ao recorrer ao Judiciário, frequentemente já em condição de desvantagem estrutural frente aos agentes do capital fundiário.

Nesse contexto, a instituição do Núcleo Especializado em Conflitos Agrários funciona como resposta técnica para a superação dessas deficiências estruturais. A especialização

jurisdicional proposta visa não apenas a racionalização do trâmite processual, mas fundamentalmente a qualificação das decisões judiciais, proporcionando julgamentos sensíveis às particularidades dos conflitos rurais e comprometidos com a efetivação dos princípios constitucionais que regem a ordem agrária, especialmente a função social da propriedade e os direitos humanos dos trabalhadores rurais.

A competência material do núcleo proposto deve abranger todas as ações que envolvam questões fundiárias, seguindo o modelo de especialização por matéria. Esta amplitude de competência incluiria ações possessórias rurais, processos de usucapião especial rural, ações de desapropriação para reforma agrária, conflitos contratuais agrários, questões ambientais conexas às disputas fundiárias e procedimentos administrativos de regularização fundiária que demandem intervenção judicial.

A estrutura organizacional do núcleo deve incorporar equipe multidisciplinar composta por magistrado, servidores capacitados em questões fundiárias, assistentes e técnicos agropecuário.

A implementação do núcleo demanda, ainda, o estabelecimento de protocolos de cooperação interinstitucional com órgãos fundamentais para a resolução dos conflitos agrários, especialmente do INCRA e do Instituto de Desenvolvimento Rural do Tocantins (RURALTINS), e de órgãos ambientais estaduais e federais, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e as entidades representativas dos trabalhadores rurais.

A implementação da proposta demanda alteração da Lei de Organização Judiciária do Estado do Tocantins, especificamente do artigo 25 da Lei Complementar nº 10/1996, para incluir a previsão do Núcleo Especializado em Conflitos Agrários e definir sua competência, estrutura e funcionamento. Esta alteração legislativa deve ser precedida de estudos técnicos que dimensionem adequadamente a demanda processual, os recursos necessários e os benefícios esperados com a especialização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho dedicou-se a compreender o quadro teórico e normativo da questão fundiária no Brasil e no Estado do Tocantins a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988; examinar a questão fundiária na Comarca de Novo Acordo a partir da fundação do Estado do Tocantins, comparando-a com medidas adotadas nos demais Estados da Região Amazônica; e propor a viabilidade da implementação de varas agrárias especializadas no âmbito do Poder Judiciário do Tocantins.

Examinou-se a problemática dos conflitos fundiários no Estado do Tocantins, com especial atenção à Comarca de Novo Acordo, à luz das deficiências estruturais do Poder Judiciário e da viabilidade da constituição de varas agrárias especializadas – ou, de maneira mais pragmática e institucionalmente viável, de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários. A investigação foi amparada por referenciais teóricos interdisciplinares e fundamentação jurídico-constitucional, o que permitiu evidenciar que a atual configuração judiciária no Tocantins tem se mostrado insuficiente para lidar, com eficiência e sensibilidade, com os litígios decorrentes da realidade complexa e historicamente tensa das disputas pela posse e pela propriedade da terra.

Ao longo da dissertação, demonstrou-se que os conflitos fundiários, longe de serem fenômenos episódicos, são estruturalmente enraizados na formação histórica do Brasil, sendo a desigualdade fundiária um dos vetores da exclusão social no meio rural. No Tocantins, essa realidade se manifesta com especial acuidade nas regiões do Bico do Papagaio e do Jalapão, áreas que se inserem na região do MATOPIBA, onde a pressão pela expansão do agronegócio e a fragilidade da política de regularização fundiária tem intensificado as disputas e a violência no campo. As vítimas principais são pequenos agricultores, povos indígenas, comunidades tradicionais e trabalhadores rurais, frequentemente desprovidos de assistência jurídica e institucional eficaz.

Esse cenário de vulnerabilidade é agravado por um sistema judiciário que, embora formalmente comprometido com a função de pacificação social e promoção da justiça, opera sob limitações que comprometem a sua efetividade. O modelo de varas generalistas e de entrância inicial, predominante em muitas comarcas tocantinenses, incluindo Novo Acordo, revela-se incapaz de oferecer respostas qualificadas às demandas específicas da questão agrária. A ausência de formação especializada, a escassez de recursos humanos e materiais, e a ausência de protocolos adaptados à realidade do campo tornam o processo judicial moroso, insensível e, por vezes, injusto.

A morosidade verificada nos litígios fundiários, que, no Tocantins, ultrapassa a média nacional de tempo para o primeiro julgamento, impõe às partes vulneráveis uma espera que, na prática, equivale à negação da justiça. Nesse ínterim, colheitas são destruídas, casas são queimadas, famílias são expulsas e vidas são ceifadas. Tal estado de coisas torna evidente que a ausência de especialização não é uma deficiência meramente técnica, mas um problema com implicações éticas e constitucionais. A inércia institucional diante dessa realidade configura, de certo modo, uma omissão estrutural do Estado frente à sua obrigação de garantir o direito de acesso à justiça em sua dimensão plena: célere, qualificada e sensível às particularidades das partes.

Diante desse diagnóstico, a dissertação defendeu a implementação de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. A escolha por um núcleo – e não, ao menos inicialmente, por varas especializadas – é estratégica por aliar viabilidade política e institucional à possibilidade de promover uma mudança qualitativa no tratamento dos litígios fundiários. Trata-se de uma proposta que respeita a cultura organizacional do TJTO, reconhecidamente afeita à criação de núcleos temáticos, como se observa nos casos do NACOM, do Núcleo Previdenciário 4.0 e dos Núcleos da Fazenda Pública, já consolidados na estrutura do Judiciário estadual.

A instituição desse núcleo encontra respaldo jurídico inequívoco na Emenda Constitucional nº 45/2004, que alterou o artigo 126 da Constituição Federal, estabelecendo que "para dirimir conflitos fundiários, o Tribunal de Justiça proporá a criação de varas especializadas, com competência exclusiva para questões agrárias". Ainda que a Constituição mencione varas, não se pode ignorar que a criação de núcleos especializados, desde que dotados de competência material e equipe adequada, realiza o espírito da norma constitucional ao promover a especialização necessária para a melhoria da prestação jurisdicional.

A proposta, como detalhado no Anexo I, inclui a atuação de uma equipe multidisciplinar composta por magistrados com formação especializada, servidores capacitados, assistentes sociais e técnicos com experiência em questões agrárias. Prevê também a articulação com órgãos estratégicos, como o INCRA, o RURALTINS, o Ministério Público, a Defensoria Pública e organizações da sociedade civil ligadas aos trabalhadores rurais.

Não se trata, portanto, de uma simples reorganização administrativa, mas de um reposicionamento do Poder Judiciário diante de seu papel na promoção da justiça agrária. A especialização permitiria a formulação de protocolos próprios e a valorização de práticas restaurativas e consensuais, muitas vezes mais eficazes que o litígio convencional. Além disso, contribuiria para o desenvolvimento de uma "cultura judicial agrária", na qual magistrados e

servidores compreenderiam os conflitos fundiários não apenas como disputas jurídicas, mas como expressões de desigualdades históricas e de lutas por reconhecimento de direitos sociais e coletivos.

A experiência do Estado do Pará, com suas cinco varas agrárias especializadas, bem como a consolidação das varas de violência doméstica no Tocantins, mostram que é possível – e necessário – implementar modelos de justiça especializados voltados para a proteção de grupos vulneráveis e para o enfrentamento de problemáticas sociais complexas. O caso paradigmático da Comunidade Quilombola Rio Preto ilustra, com clareza, os impactos positivos que a especialização judicial, mesmo que informal, pode ter na qualidade da prestação jurisdicional. A reversão de uma decisão inicialmente desfavorável, após a atuação de órgãos especializados, e o acúmulo de experiência pela magistrada da comarca, evidenciam que a justiça agrária não pode prescindir do conhecimento técnico, da sensibilidade cultural e da escuta ativa das comunidades envolvidas.

Ressalta-se, ainda, que a efetivação da proposta de criação do Núcleo Especializado em Conflitos Agrários não demanda alterações legislativas, como seria o caso da criação de varas judiciais. Os núcleos especializados, a exemplo de outras estruturas já implementadas com êxito no âmbito do TJTO – como o NACOM e o Núcleo Previdenciário –, são instituídos por meio de resoluções administrativas aprovadas em sessão do Tribunal Pleno, o que confere à proposta maior viabilidade institucional e celeridade de implementação.

Essa estratégia não diminui a relevância da medida, pelo contrário: ela reforça a urgência e a responsabilidade institucional do TJTO em adotar medidas concretas de enfrentamento aos conflitos fundiários. Nesse sentido, a implementação de um Núcleo Especializado em Conflitos Agrários representa uma escolha política e institucional pela justiça social, pela proteção dos direitos fundamentais e pela valorização das populações do campo. É a tradução prática de uma concepção de justiça que não se limita à legalidade, mas que se compromete com a transformação das estruturas que produzem desigualdade, exclusão e violência. Trata-se de um projeto que não se encerra em si mesmo, mas que pode servir de inspiração para outras unidades da federação e para o próprio redesenho das políticas judiciárias no Brasil.

Por fim, espera-se que esta dissertação contribua para o aprofundamento do debate sobre os conflitos fundiários no Tocantins, incentivando o diálogo entre academia, Poder Judiciário e sociedade civil. Que este trabalho seja fonte e inspiração para novas pesquisas e iniciativas institucionais que, em consonância com os princípios constitucionais e os direitos humanos, fortaleçam a democracia e promovam justiça efetiva no campo.

REFERÊNCIAS

- AJARA, Cesar; FIGUEIREDO; Adma Hamam de; BEZERRA, Vera Maria d'Ávila Cavalcanti; BARBOSA, Jaci Gelabert. O Estado do Tocantins: reinterpretação de um espaço de fronteira. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, v. 53, n.4, p. 5-48, 1991.
- ALCANTARA, Denilson Moreira de. **Entre a Forma Espacial e a Racionalidade Jurídica: Comunidade de Fundo de Pasto da Fazenda Caldeirãozinho - Uauá/BA**. Tese de Mestrado, Geografia, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.
- ALMEIDA, Jeferson; ANDRADE, Roberta Amaral de; BRITO, Brenda; GOMES, Pedro. **Leis e práticas de regularização fundiária no Estado do Tocantins**. Belém, PA: Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia, 2021.
- ALMEIDA, Sílvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?**. Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.
- ANDRADE, Lucia; TRECCANI, Girolamo. **Terras de quilombo. Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTR, 2000, p. 595-656.
- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. A territorialidade dos quilombos no Brasil contemporâneo: uma aproximação. In: SILVA, Tatiana Dias Silva; GOES, Fernanda Lira, (Org.). **Igualdade racial no Brasil: reflexões no Ano Internacional dos Afrodescendentes**. Brasília: Ipea, 2013. pp. 137-152.
- AQUINO, Napoleão Araújo de. **A construção da Belém-Brasília e a modernidade no Tocantins**. 1996. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em História) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1996.
- ARAÚJO, Valter Schuenquener de. **O princípio da proteção da confiança: uma nova forma de tutela do cidadão diante do Estado**. Niterói: Impetus, 2009.
- AZEVEDO, Nadia Pereira da Silva Gonçalves de; CAVALCANTI, Maria do Carmo Pereira Gomes. Mourão e Camargo: uma análise discursiva do racismo no governo Bolsonaro. **Raído**, 37 (15): 163–179, 2021. DOI: 10.30612/raido.v15i37.13817. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/index.php/Raido/article/view/13817>. Acesso em: 4 mai. 2024.
- BALDEZ, Miguel Lanzelloti. **Sobre o papel do Direito na sociedade capitalista**. Petrópolis: Centro de Defesa dos Direitos Humanos, 1989.
- BARBOSA, Ycarim Melgaço. **As Políticas Territoriais e a Criação do Estado do Tocantins**. 1999. Tese de Doutorado em Geografia – Universidade de São Paulo. São Paulo:

1999.

BORGES, Paulo Torminn. **Institutos básicos do direito agrário**. São Paulo, Saraiva, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. ISBN: 978-85-7018-698-0. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004**. Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 2004. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Senado Federal, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 20 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Publicada na Secretaria de Estado dos Negócios do Império, 1850. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm. Acesso em 02 de ago. 2024.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964**. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 8.447, de 6 de maio de 2015**. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Agropecuário do Matopiba e a criação de seu Comitê Gestor. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8447.htm. Acesso em: 23 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Cultura/Fundação Cultural Palmares. **Portaria FCP Nº 275, de 23 de outubro de 2023**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n.203, p. 12, 25 out. 2023. ISSN 1677-7042. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=1&data=25/10/2023&totalArquivos=120>. Acesso em: 1 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. **Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação**. Período da Criação do Projeto: 01/01/1990 até 17/02/2025. Diretoria de Desenvolvimento e Consolidação de Projetos de Assentamento.

Coordenação-Geral de Implantação. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br/assuntos/reforma-agraria/assentamentosgeral.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2025.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos**: Curso X – Projetos de Regularização Fundiária. Brasília, 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). **Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.865 Distrito Federal**. Ação Direta de Inconstitucionalidade (...) Intervenção do Estado na propriedade. Desapropriação por interesse social para reforma agrária. Lei 8.629/1993. Artigo 185 da Constituição da república. (...) Cumprimento da função social da propriedade produtiva como requisito simultâneo para a sua inexpropriabilidade. (...). Requerente: Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária do Brasil – CNA. Relator: Min. Edson Fachin, Brasília, 4 set. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/obterInteiroTeor.asp?idDocumento=770732418>. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, n. 5, p. 5-31, 1995. Disponível em:

<https://revistaesa.com/ojs/index.php/esa/article/view/80/76>. Acesso em: 16 jan. 2025.

BRUNO, Regina; CARNEIRO, Marcelo Sampaio. **Movimentos sociais no campo e reforma agrária**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2003.

CABOCLO, Natalya; MASSUQUETTO, Josely Trevisan. Propriedade produtiva e desapropriação: uma marca lenta rumo à máxima efetividade do texto constitucional. *In*: SONDA, Claudia; TRAUZYNSKI, Silvia Cristina (org.). **Reforma agrária e meio ambiente**: teoria e prática no estado do Paraná. Curitiba: ITCG, 2010, p. 237-256.

CAETANO, Camilla Amaral de Paula. **Regularização Fundiária Rural na Amazônia Legal**: análise de uma Política de Contrarreforma Agrária [manuscrito]. Dissertação (Mestrado em Direito Agrário) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2019.

CANELA JUNIOR, Osvaldo. **Controle judicial de políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 147.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. Coimbra: Coimbra, 1982.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

CARVALHO, Maria do Socorro Normanha; COSTA, Andréa Cristina Thoma; PALMEIRA, João. **Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável Território Bico do Papagaio – TO**. Fundação Rondon; MDA. Relatório. 2006.

CASTRO, Ana Carolina de Sousa. **Poder Judiciário e lutas por terra: conflitos e disputas a partir da experiência da vara agrária**. 2017. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em Sociologia) – Universidade Federal de Alagoas. Maceió, 2017.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

CIFUENTES, Joaquín Eduardo Machola. Agronegócio e acumulação por espoliação: o enclave da soja em Campos Lindos (TO). **Sociedade E Estado**, 29(1), 303–304, 2014. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/5880>. Acesso em 14 abr. 2025.

CNSA. CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR. 2017. **Matopiba: Caravana investiga supostas violações de direitos humanos**. Disponível em: <https://www4.planalto.gov.br/consea/comunicacao/noticias/2017/setembro/matopiba-caravana-investiga-supostas-violacoes-de-direitos-humanos>. Acesso em dezembro de 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. Função Social da Propriedade dos Bens de Produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, v. 63, p. 71-79, 1986. Disponível em: https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/RDM_063.pdf. Acesso em: 16 jan. 2025.

CONAB. **Levantamentos de safra: 7º Levantamento grãos safra 2019/2020**. Disponível em: <https://www.conab.gov.br/index.php/info-agro/safras>. Acesso em: 23 jan. 2025.

CONINGHAM, Adriana Sant’Anna. Reflexões sobre o processo coletivo e estrutural a partir do litígio possessório coletivo: uma análise de caso – Fazenda Nemaia e Seringal Belo Jardim – Rio Branco-AC. *In*: BOCHENEK, Antônio César Bochenek (org.). **Demandas estruturais e litígios de alta complexidade: casos práticos analisados no Mestrado da Enfam**. 1ed. Brasília: ENFAM, 2022, v. 1, p. 13-310.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (Brasil). [**Estatísticas do Poder Judiciário**]. Brasília: CNJ, [2025]. Disponível em: <https://justica-em-numeros.cnj.jus.br/painel-estatisticas/>. Acesso em: 26 fev. 2025.

CONTERATTO, Deisi. **Os juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher no Rio Grande do Sul: articulações em rede**. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/188158>. Acesso em: 9 mar. 2024.

COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (Brasil). Desde 2013 a CONAQ tem o registro de 30 execuções de quilombolas. A maioria das vítimas era liderança e grande parte dos assassinatos

aconteceram dentro dos quilombos e com uso de armas de fogo, sem que as vítimas tivessem chance de defesa. *In*: COORDENAÇÃO NACIONAL DE ARTICULAÇÃO DAS COMUNIDADES NEGRAS RURAIS QUILOMBOLAS (Brasil). **Notícias**. Brasília: CONAQ, 20 fev. 2024. Disponível em: <https://conaq.org.br/noticias/violencia-e-impunidade-pelo-menos-30-quilombolas-foram-assassinados-nos-ultimos-10-anos/>. Acesso em: 20 fev. 2024.

CORRÊA, Michele. **Josimo**: o padre negro que amou seu povo ao ponto de entregar sua vida por ele. [S. l.]: Sul21, 10 mai. 2018. Disponível em: <https://sul21.com.br/opiniaio/2018/05/josimo-o-padre-negro-que-amou-seu-povo-ao-ponto-de-entregar-sua-vida-por-ele-por-michele-correa/>. Acesso em: 6 jan. 2025.

COSTA, Rosalia de Sousa Lima. A importância da Geografia para compreender o IDH-M de Campos Lindos (TO). *In*: **X Fórum Nacional de Formação de Professores de Geografia**, Goiânia, v. 4. p. 948-956, 2020. Disponível em: <https://nepeg.com/newnepeg/wp-content/uploads/2017/02/3-201093-A-import%C3%A2ncia-da-Geografia-para-compreender-o-IDH-M-de-Campos-Lindos-To.pdf>. Acesso em 14 abr. 2025.

COSTA, Sérgio Roberto Martins da. **A luta pela terra e as organizações dos trabalhadores rurais**. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

CPT. COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no campo Brasil**. Centro de documentação Dom Tomás Balduino. Goiânia: CPT Nacional, 2023. Disponível em: www.cptnacional.org.br/index.php/component/jdownloads/category/3-cadernoconflitos?Itemid=-1. Acesso em: 20 jan. 2024.

CRESWELL, John W.; CRESWELL, J. David. **Projeto de pesquisa: Métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Penso Editora, 2021.

DOMINGUES, M.; BERMANN, C.; MANFREDINI, S. A produção de soja no Brasil e sua relação com o desmatamento na Amazônia. **Revista Presença Geográfica**, v. 1, n. 1, p. 32-47, 2014.

ESTEVAM, Luis Antonio. **O Tempo da Transformação: Estrutura e Dinâmica da Formação Econômica de Goiás**. 1997. Tese de Doutorado (Instituto de Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.

FEITOSA, Cid Olival. **Do antigo norte de Goiás ao estado do Tocantins: elementos de uma economia em formação**. 2011. Tese de Doutorado (Instituto de Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2011.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Brasil: 500 anos de luta pela terra. **Revista Cultura e Vozes**, Petrópolis, v. 93, n. 2, p. x-xi, 1999. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Bernardo-Fernandes->

2/publication/265995351_Brasil_500_anos_de_luta_pela_terra_1/links/546e25300cf29806ec2e8cf6/Brasil-500-anos-de-luta-pela-terra-1.pdf. Acesso em: 16 nov. 2024.

FERNANDES, Bernardo Mançano. A judicialização da reforma agrária. *In: A ordem e a violência no Brasil: a questão agrária em debate*. 102º Encontro Nacional de Geógrafos, Recife, 1996. Presidente Prudente: [s.n.], 1997.

FERNANDES, Bernardo Mançano; FREDERICO, Samuel; PEREIRA, Lorena Izá. Acumulação pela renda terra e disputas territoriais na fronteira agrícola brasileira. **Revista NERA**, v. 22, n. 47, p. 173-201, Dossiê MATOPIBA, 2019.

FURTADO, Celso. **Pequena Introdução sobre o desenvolvimento**. São Paulo: Editora Nacional, 1989.

FILHO, Antonio Escrivão. **Mobilização social do direito e expansão política da justiça: análise do encontro entre movimento camponês e função judicial**. 2017. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito) – Universidade de Brasília. Brasília, 2017.

FRAGOSO, Daniel de Brito; CARDOSO, Expedito Alves. Expansão da Agricultura no Estado Tocantins. *In: COLLICCHIO, Erich; ROCHA, Humberto Ribeiro da (org.). Agricultura e Mudanças do Clima no Estado do Tocantins: vulnerabilidades, projeções e desenvolvimento*. Palmas: Edulft, 1 ed., v. 1, p. 51-66, 2022.

FRICKER, Miranda. **Injustiça Epistêmica: o Poder e a ética do Conhecimento**. São Paulo: Edusp, 2023.

GAIIO, Daniel. A história da propriedade privada no Brasil e os conflitos entre posse e propriedade. *In: GANZ, Louise; BALTAZAR, Ana Paula (org.). Uma composição do comum [entrevistas]*. Belo Horizonte: Jaca, 2019, p. 28-35.

GOMES, Marcus Alan de Melo. **Palestra**. A Experiência Resultante da Criação de Varas Agrárias no Estado do Pará. *In: II Encontro Nacional de Professores de Direito Agrário*. São Luis/Ma, 2003. Disponível em: <http://www.abda.com.br/texto/MarcusAdeMGomes.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2023.

GOVERNO FEDERAL (Brasil). Fundação Cultural Palmares. Certificação Quilombola. Brasília: GOV.BR, 29 jul. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/departamentos/protecao-preservacao-e-articulacao/certificacao-quilombola>. Acesso em: 2 out. 2024.

As informações referentes aos dados da emissão das Certidões de Autodefinição, estão disponíveis para consulta pública em <https://www.gov.br/palmares/pt-br/assuntos/noticias/fundacao-palmares-emite-88-certidoes-de-autodefinicao-somente-em-2023>. Acesso em: 12 abr. 2024.

IBGE. **Atlas do espaço rural brasileiro** / IBGE, Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro: IBGE, 2020, ed. 2. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101773>. Acesso em: 16 jan. 2025.

IPEA. **Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise: Vinte anos da Constituição Federal**. Brasília: IPEA, v. 2, n. 17, 2009. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4137>. Acesso em: 16 jan. 2025.

JESUS, José Novais de. **A monopolização da renda da terra e os conflitos agrários na fronteira agrícola do MATOPIBA**. Brasil: Editora Dialética, 2024.

KNORR, Márcio Texugo. Quarenta anos de expansão da soja no Brasil, 1975-2015. **Confins** [Online], 33 22 dez. 2017, consultado o 07 abril 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.12592>. Acesso em: 7 mar. 2025.

KOTSCHO, Ricardo. **O Massacre dos Posseiros - Conflito de Terras no Araguaia Tocantins**. São Paulo, Brasiliense, 1982.

LEONETTI, Carlos Araújo. Função social da propriedade: mito ou realidade?. **Revista síntese direito civil & processual civil**: Porto Alegre, v. ANO I, n. NR 3, p. 72-83, 2000. Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/RDC_03_72.pdf. Acesso em: 16 dez. 2024.

LOPES, Rita de Cássia Domingues. **Identidade e territorialidade na comunidade remanescente de quilombo Ilha de São Vicente – Tocantins**. Palmas: EDUFT, 2020.

MAHAR, Dennis John. **Desenvolvimento econômico da Amazônia: uma análise das políticas governamentais**. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.

MAIA, Gretha Leite; OLIVEIRA, Letícia Fernandes de. Três décadas depois: a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 e o debate (inconcluso) da reforma agrária no Brasil. *In*: **Revista Brasileira de Direito**, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 41-61, ago. 2017. Disponível em: <https://seer.atitus.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1270>. Acesso em: 23 jun. 2025.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. *In*: Edis Milaré. (Coord.) **Ação Civil Pública: Lei 7.347 – 15 anos**. São Paulo: Editora Revistas dos Tribunais, 2001.

MARTINS, Suely Aparecida; SANTOS, Franciele Soares dos. A formação política de militantes do MST: relatos de pesquisas. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 4, n. 1, p. 82-91, 2012.

MATTOS NETO, Antonio José de. A questão Agrária no Brasil: aspecto sociojurídico. **Projeto História**, São Paulo, n. 33, p. 97-118, 2006. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/revph/article/view/2286/1380>. Acesso em: 2 jun. 2023.7

MAUÉS, Antonio Gomes Moreira. Constituição e desigualdade: direito de propriedade e reforma agrária no Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 115, 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/47602>. Acesso em: 2 mar. 2023.

MEDEIROS, Leonilde Servolo de. **Movimentos sociais, disputas políticas e reforma agrária de mercado no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Universidade Rural e Unrisd, v. 1, 2002.

MESQUITA, Helena Angélica de. Espaço agrário brasileiro: exclusão e inclusão social. **Boletim Goiano de Geografia**, Goiânia, v. 28, n. 1, p. 127-142, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/bgg/article/view/4906>. Acesso em: 14 jan. 2025.

MISSIO, Fabrício; JAYME JR, Frederico G.; OREIRO, José Luis. Resgatando a tradição estruturalista na economia. *In: Anais do Encontro da ANPEC*, 2013. Disponível em: https://www.anpec.org.br/encontro/2013/files_I/i2-ed642ab0bf3d7723c8c70e23e0daa66e.pdf. Acesso em: 4 mai. 2024.

MORAIS, Paula Benevides de; JÚNIOR, Sebastião Nolêto; MARTINS, Iracy Coelho de Menezes. Análise de sustentabilidade do projeto hidroagrícola Javaés/Lagoa, no Estado do Tocantins. **Cadernos de Ciência & Tecnologia**, Brasília, v. 34, n. 1, p. 83-111, 2017. Disponível em: <https://seer.sct.embrapa.br/index.php/cct/article/view/26297>. Acesso em 4 fev. 2025.

MOTTA, Marcia Maria Menendes. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terra e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. 1996. Tese de Doutorado (Departamento de História do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas) – Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 1996.

NASCIMENTO, Abdias do. **O Quilombismo**. Petrópolis: Vozes, 1980.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo**. 6. ed., São Paulo: Contexto, 1994.

OLIVEIRA, José Marcelo Mendes de. **Estratégias separatistas e ordenamento territorial: a criação de Palmas na consolidação do estado do Tocantins**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

OLIVEIRA, Nilton Marques de. **Desenvolvimento regional e territorial do Tocantins**. Palmas: EDUFT, 2019.

OLIVEIRA, Nilton Marques de; CRESTANI, Leandro de Araújo; STRASSBURG, Udo. Conflitos Agrários no Bico do Papagaio, Tocantins. **Revista Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 195-222, 13 dez. 2014. Semestral.

OLIVEIRA, Pedro Henrique Campos de; AMARAL, Ezequiel Antônio de. **Leis estaduais de regularização fundiária na Amazônia**: uma análise do Tocantins. Belém: Imazon, 2021. Disponível em: <https://imazon.org.br/wp-content/uploads/2021/03/LeisRegularizacaoFundiarriaTocantins.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2025.

ORLANDI, Eni Puccinelli. **Análise de discurso**: princípios & procedimentos. 10. ed. Campinas, SP: Pontes, 2012.

PACHECO, Tania. Comunidade Quilombola Rio Preto – Lagoa do Tocantins luta para que se cumpra a decisão judicial que garanta a segurança e a integridade das famílias. **Mapa de Conflitos**, Fundação Oswaldo Cruz – ENSP, 26 fev. 2024. Disponível em: <https://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/comunidade-quilombola-rio-preto-lagoa-do-tocantins-luta-para-que-se-cumpra-a-decisao-judicial-que-garanta-a-seguranca-e-a-integridade-das-familias/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALACÍN, Luís. **Coronelismo no extremo norte de Goiás**: O padre João e as três revoluções de Boa Vista. São Paulo: Edições Loyola, 1990.

PALACÍN, Luis; MORAES, Maria Augusta de Sant'Anna. **História de Goiás**: (1722-1972). Goiânia: UFGO, 1975.

PALMEIRA, Moacir. Modernização, Estado e questão agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 1, n. 3, p. 87-108, 1989. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/modernizacao-estado-questao-agraria/>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PAULA, Roberto de. Direito e reforma agrária: implementação das varas agrárias como mecanismo de acesso a Justiça. In: **Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI**, 2010. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/portal^Z3940.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023.

PAULA, Roberto de; GARCIA, Bianco Zalmora. Varas agrárias – mecanismo de efetivação do acesso à justiça. In: **Scientia Iuris**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 109–132, jul./dez. 2012. Disponível em: <https://www.revistas.ufpr.br/direito/article/view/26097>. Acesso em: 23 jun. 2025.

PAULA, Roberto de; GEDIEL, José Antônio Peres. Questão agrária: entraves jurídico processuais recorrentes e desigualdade social. In: **Revista Direito e Práxis**, v. 8, n. 4, p. 2819–2842, out. 2017. Disponível em: <https://www.e->

publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/27227. Acesso em: 23 jun. 2025.

PEREIRA, Liliana Patrícia Lemus Sepúlveda. **Os conflitos de Terra do Bico do Papagaio – Tocantins na década de 1991**. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 1991.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Política Social: temas e questões**. 4. ed. São Paulo: Cortez; CNPq, 2017.

PIZZIO, Alex; LOPES, José Rogério. Controversias sobre la certificación de indicación geográfica del oro vegetal de Jalapão: el caso de la comunidad Mumbuca, Mateiros (TO). **Cultura y Representaciones Sociales**, 13 (25): 140-169, México, 2018.

PILATTI, Adriano. **A Constituinte de 1987-1988: Progressistas, Conservadores, Ordem Econômica e Regras do Jogo**. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 3. ed., 2019.

QUINTANS, Mariana Trotta (Org.). **Políticas Públicas e Conflitos no Campo do Pará: "O Papel Das Varas Agrárias"**. In: 46th Congress, July 20-23, 2008, Rio Branco, Acre, Brasil. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER), 2008. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/9/742.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2023.

QUINTANS, Mariana Trotta Dallalana. **Poder Judiciário e conflitos de terra: a experiência da Vara Agrária do sudeste paraense**. 2011. 318 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

RATTS, Alex. **Eu sou atlântica: Sobre a trajetória de vida de Beatriz Nascimento**. São Paulo: Instituto Kuanza, 2006.

REINALDO, Thaysslorranny Batista. **Território, fronteira, campesinato: expansão da fronteira agrícola e resistência camponesa no norte do Tocantins, Brasil**. 2023. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2023.

REINALDO, Thaysslorranny Batista; OLIVEIRA, Alexandra Maria de. A fronteira agrícola e os conflitos territoriais no norte do Tocantins (Brasil). In: **Campo-Território: Revista de Geografia Agrária**, Uberlândia, v. 15, n. 39, p. 197-222, dez. 2020. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/campoterritorio/article/view/60340>. Acesso em 26 mai. 2025.

REIS, Josélia Ferreira dos. **Nos caminhos da judicialização: um estudo sobre a demanda judicial pelo benefício de prestação continuada**. 2010. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Serviço Social) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.

REIS, Josélia Ferreira dos. **Acesso à Justiça e Serviço Social: uma análise do campo de disputas pela garantia de direitos**. 2019. Tese de Doutorado (Programa de Estudos Pós-

Graduados em Política Social) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2019.

REZENDE, Silvano Lima. **Relatório sobre violência agrária no Tocantins**. Comissão Pastoral da Terra. Araguaína, 13/10/2014.

REPÓRTER BRASIL (Brasil). Maurício Hashizume. Município do Tocantins lidera ranking de soja e de pobreza. *In*: REPÓRTER BRASIL (Brasil), **Especiais**. São Paulo: Repórter Brasil, 20 jul. 2009. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2009/07/municipio-do-tocantins-lidera-ranking-de-soja-e-de-pobreza/>. Acesso em: 14 abri. 2025.

RIBEIRO, Maria do Espírito Santo Rosa Cavalcante. **Tocantins: O movimento separatista do Norte de Goiás (1821-1988)**. Curitiba: CRV, 2 ed., 2024.

ROCHA, Cristina Vieira. **Questão agrária e conflitos fundiários no Tocantins**. 2019. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

ROCHA, Renata Ferreira da; BORGES, Maria Cecília Mendes; SILVA, Andrezza Márcia Medeiros; ATAÍDE, Ingrid Rodrigues de; GOMES, Cláudia Salgado; ALMEIDA, Élcio Cruz de. Justiça Agrária: justificativas à sua criação como elemento na implementação do princípio constitucional de acesso à justiça pelo homem do campo no Brasil. *In*: **Revista de Ciências Humanas**, v. 4, n. 1, p. 19-34, jul. 2004.

ROCHA, Ronaldo dos Santos; CELESTINO, Vivian da Silva. História da ocupação territorial do Brasil. III Simpósio Brasileiro de Ciências Geodésicas e Tecnologias da Geoinformação. *In*: **Anais do SIMGEO**, Recife, v. 1, 2010.

SABOIA, Luiz Alfredo. **A importância das varas agrárias no Brasil**. Jus Navigandi, Teresina, 03/2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/47435/a-importancia-das-varas-agrarias-no-brasil>. Acesso em 5 abr. 2023.

SACRAMENTO, Elionice Conceição. **Da Diáspora Negra ao Território de Terra e Águas: Ancestralidade e Protagonismo de Mulheres na Comunidade Pesqueira e Quilombola Conceição de Salinas-BA**. Tese de Mestrado Profissional em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais, Pós-Graduação em Sustentabilidade junto a Povos e Territórios Tradicionais, Universidade de Brasília, 2019.

SALGADO, Karine; SOARES, Guilherme dos Reis. Dignidade humana e acesso à justiça. **Revista Esmat**, n. 25, p. 227-250, 2023.

SALGE, Eliana Helena Corrêa Neves; DE OLIVEIRA, Guilherme Saramago; SILVA, Lorrane Stéfane. Saberes para a construção da pesquisa documental. **Revista Prisma**, v. 2, n. 1, p. 123-139, 2021.

SANTOS, Antônio Bispo dos. **Colonização, Quilombos, Modos e Significações**. Brasília: INCTI/UnB, 2015.

SANTOS, Antônio Carlos dos. Humanidades: O lado humano das ciências. **Soc. e Cult.**, Goiânia, v. 16, n. 2, p. 265-272, jul./dez. 2013. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fcs/article/view/32184> Acesso em 20 jan. 2024.

SANTOS, Fábio Alves dos. **Direito Agrário: Política Fundiária no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 1995.

SANTOS, Laís Fernandes dos; CERQUEIRA, Carla Adriana; FERRAZ, Maria Inês Figueiredo; JESUS, Cristiane Maria de. Estrutura fundiária do Maranhão, Tocantins, Piauí e Bahia (MATOPIBA): o Índice de Gini Terras nos anos 2000. **Caminhos de Geografia**, Uberlândia, v. 24, n. 92, p. 42-56, 2023. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/62813>. Acesso em: 26 mai. 2025.

SANTOS, Mauro Augusto dos. **A influência da dinâmica demográfica e domiciliar no processo de ocupação do Cerrado brasileiro: o caso do programa de assentamento dirigido do Alto Paranaíba, Minas Gerais, Brasil**. 2010. 136 f. Tese (Doutorado em Demografia) - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

SANTOS, Roberto de Souza. Desenvolvimento regional e o discurso regionalista no Tocantins. In: OLIVEIRA, Adão Francisco de (org.). **Perspectivas geográficas para o desenvolvimento regional** [recurso eletrônico]. Porto Nacional, TO: C&A Alfa Comunicação, 2022, p. 30-51.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. p. 86.

SILVA, Moisés Pereira da. **Padre Josimo Moraes Tavares e a atuação da Comissão Pastoral da Terra (CPT) nos conflitos agrários do Araguaia – Tocantins (1970-1986)**. 2011. Dissertação de Mestrado (Programa de Pós-Graduação em História) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia, 2011.

SILVA FILHO, Gercino José da. **Ofício OAN/Nº 572, Ouvidoria Agrária Nacional**. Brasília, 13/11/2014.

SILVA, José Gomes da. **Buraco Negro: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

SOARES, Zaré Augusto Brum. **Agricultura familiar, movimentos sociais e desenvolvimento rural na região do Bico do Papagaio – Tocantins: um estudo sobre as relações entre sociedade civil e desenvolvimento**. 2009. Dissertação de Mestrado (Pós-

Graduação em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2009.

SODRÉ, Reges. Rede urbana e interações espaciais pensadas a partir do agronegócio em pequenas cidades: um estudo de Campos Lindos-TO. **Revista Formação** (Online), v. 31, e024003, 2024. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/7102/7358>. Acesso em: 14 abr. 2025.

SODERO, Fernando Pereira. **Esboço histórico da formação do direito agrário no Brasil**. Empresa gráfica da Revista dos Tribunais, 1978.

SOUZA, Adelma Ferreira; SILVA, Ana Carolina Aguerri Borges da; BERGAMASCO, Sonia Maria Pereira Pessoa. Reorganização do Capital: agronegócio e expropriação camponesa. In: **Retratos de Assentamentos**, São Paulo, v.16, p. 227-246, 2013. Disponível em: <https://retratosdeassentamentos.com/index.php/retratos/issue/view/2>. Acesso em: 18 jun. 2025.

SOUSA, Marcos Vinícius Lopes da Cruz. **A expansão do agronegócio via Matopiba: as consequências socioambientais da grilagem de terras no Tocantins**. 2022. 73f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Miracema do Tocantins, 2022.

SOUZA, Lucinéia Medrado de. **A histórica caminhada do assentamento Padre Josimo I e II na luta pela terra em Cristalândia-TO**. 2017. 84f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Nacional, 2017.

STEDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**. O debate tradicional: 1500-1960. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2005.

TEIXEIRA, José Elaeres Marques. O poder constituinte originário e o poder constituinte reformador. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 40, n. 158, p. 203-208, 2003. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/854>. Acesso em: 14 jan. 2025.

TERRA DE DIREITOS (Brasil). Lizely Borges. No atual ritmo, Brasil levará 2.188 anos para titular todos os territórios quilombolas com processos no Incra. In: TERRA DE DIREITOS (Brasil), **Notícias**. Curitiba: Terra de Direitos, 12 mai. 2023 Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/no-atual-ritmo-brasil-levara-2188-anos-para-titular-todos-os-territorios-quilombolas-com-processos-no-incra/23871#>. Acesso em: 12 abr. 2024.

TOCANTINS. **Lei Complementar nº 10, de 11 de janeiro de 1996**. Institui a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins e dá outras Providências. Diário Oficial,

Tocantins, n. 487, 10 jan. 2024. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_10-1996_58974.PDF. Acesso em: 21 abr. 2023.

TOCANTINS. **Lei Complementar Nº 153, de 8 de janeiro de 2024**. Altera a Lei Complementar nº 10, de 11 de janeiro de 1996, que institui a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins e dá outras providências. Diário Oficial, Tocantins, ano XXXVI, n. 6.486, p. 6, 9 jan. 2024. Disponível em: <https://doe.to.gov.br/diario/5074/download>. Acesso em: 10 nov. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Procedimento 13.0.000212993-5**. 12/12/2013, 10:34. <https://sei.tjto.jus.br/Acesso> em: 20 mai. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Procedimento 14.0.000219294-3**. 14/11/2014 16:06. <https://sei.tjto.jus.br/Acesso> em: 20 mai. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Processo 16.0.000005990-4. 09/05/2016 14:59** <https://sei.tjto.jus.br/Acesso> em: 20 mai. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Processo 19.0.000032901-3. 18/05/2021 17:53** <https://sei.tjto.jus.br/>. Acesso em: 20 jan. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Processo SEI 25.0.000000538-2**. Coordenadoria de Gestão Estratégica. Disponível em: <https://sei.tjto.jus.br/>. Acesso em: 9 mar. 2025.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Resolução nº 41**, de 17 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a atribuição da função de juiz agrário no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins. Disponível em: <http://wwa.tjto.jus.br/elegis>. <https://sei.tjto.jus.br/Acesso> em: 20 mai. 2023.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **Resolução nº 53**, de 1º de agosto de 2019.(republicação). Dispõe sobre a desinstalação da Comarca de Tocantínia e sua anexação à Comarca de Miracema do Tocantins, a desinstalação do Juizado Especial Criminal da Comarca de Porto Nacional e sua anexação, ao Juizado Especial Cível da mesma Comarca, a alteração das competências dos juizados da Capital, criação de vara na Comarca de Paraíso do Tocantins e alteração de distritos judiciários, e dá outras providências. Disponível em: <https://wwa.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1966>. Acesso em: 20 mar. 2025.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça (Juízo da 1ª Escrivania Cível de Novo Acordo). **Reintegração/Manutenção de Posse nº 0000174-53.2017.8.27.2728/TO**. Juíza de Direito Aline Marinho Bailão Iglesias, Novo Acordo, 8 set. 2023. Disponível em: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=tjto@md_tjto_consulta_publica/paginaLogin. Acesso em: 25 fev. 2024.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça (Juízo da 1ª Escrivania Cível de Novo Acordo). **Reintegração/Manutenção de Posse nº 0000369-28.2023.8.27.2728/TO**. Juíza de Direito Aline Marinho Bailão Iglesias, Novo Acordo, 2023. Disponível em: https://eproc1.tjto.jus.br/eprocV2_prod_1grau/externo_controlador.php?acao=tjto@md_tjto_consulta_publica/paginaLogin. Acesso em: 25 fev. 2024.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo; RIBEIRO, Darcy. **O poder político do agronegócio**: análise da bancada ruralista. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 27, n. 69, p. 78-102, mar. 2019.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **Violência e Grilagem**: instrumentos de aquisição da propriedade de terras no Pará. Belém: UFPA Universidade Federal do Pará, ITERPA-Instituto de Terras do Pará, 2001.

VALIENSE, Karina Vitória Cassimiro. O que é a Fundação Cultural Palmares? **Politize!**, Florianópolis, 08 mai. 2023. Disponível em: <https://www.politize.com.br/fundacao-cultural-palmares/>. Acesso em: 12 mar. 2024

WESTIN, Ricardo. **Há 170 anos, Lei de Terras oficializou opção do Brasil pelos latifúndios**. [S. l.]: Agência Senado, 14 set. 2020. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/especiais/arquivo-s/ha-170-anos-lei-de-terras-desprezou-camponeses-e-oficializou-apoio-do-brasil-aos-latifundios>. Acesso em: 16 nov. 2024.

XAVIER, Jonathas Adonias. **Comunidades quilombolas no Jalapão – TO, e os territórios e identidades territoriais**: Carrapato, Formiga e Ambrósio. 2019. 139f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Porto Nacional, 2019.

ANEXO I – PROJETO DE RESOLUÇÃO

Institui o Núcleo Especializado em Conflitos Agrários no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e dá outras providências.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS, no uso de suas atribuições legais e regimentais, especialmente com fundamento no artigo 126 da Constituição Federal, na Emenda Constitucional nº 45/2004, na Resolução CNJ nº 194/2014 e no artigo 6º do Regimento Interno deste Tribunal,

CONSIDERANDO a necessidade de aprimorar a prestação jurisdicional em matéria agrária, especialmente diante do crescente número de conflitos fundiários no Estado do Tocantins, que envolvem comunidades tradicionais, agricultores familiares, povos indígenas e outros grupos vulneráveis;

CONSIDERANDO que os litígios fundiários demandam abordagem especializada, interdisciplinar e sensível à complexidade histórica, social e jurídica das disputas de terra;

CONSIDERANDO a competência constitucional conferida aos Tribunais de Justiça para propor e instituir varas especializadas em conflitos fundiários, conforme previsto no art. 126 da Constituição Federal, bem como a viabilidade administrativa da criação de núcleos especializados, já exitosamente implementados neste Tribunal;

CONSIDERANDO que a criação de Núcleo Especializado se dá por meio de resolução administrativa aprovada pelo Tribunal Pleno, dispensando alteração legislativa ou impacto orçamentário imediato relevante;

RESOLVE:

Art. 1º. Fica criado, no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, o Núcleo Especializado em Conflitos Agrários, com competência para atuação em matéria agrária no território do Estado, nos termos desta Resolução.

Art. 2º. Compete ao Núcleo Especializado em Conflitos Agrários:

I – Processar, instruir e julgar, originariamente ou mediante redistribuição, as ações que envolvam litígios fundiários e questões agrárias, incluindo, mas não se limitando a:

- a) ações possessórias e petitorias rurais, individuais e coletivas;
- b) ações de usucapião tendo por objeto imóveis rurais, em todas as modalidades aplicáveis;
- c) conflitos sobre regularização fundiária, quando a disputa não envolver interesse específico da União, de suas autarquias ou de empresas públicas federais;
- d) disputas por posse ou propriedade, envolvendo comunidades tradicionais rurais, observada a competência da Justiça Estadual;
- e) ações ambientais conexas a litígios fundiários.

II – Promover, com base na cooperação interinstitucional, a mediação e a resolução pacífica de conflitos agrários, com ênfase na prevenção da violência no campo;

III – Sugerir à Presidência do Tribunal e à Corregedoria-Geral medidas de padronização de procedimentos, capacitação de servidores e modernização da tramitação dos feitos agrários.

Art. 3º. O Núcleo contará com a seguinte estrutura mínima:

I – Um(a) magistrado(a) com designação específica para atuação no Núcleo;

II – Servidores(as) com capacitação ou formação em temas agrários;

III – Equipe técnica de apoio multidisciplinar, com a possibilidade de cooperação com assistentes sociais, engenheiros agrônomos, antropólogos ou técnicos especializados em regularização fundiária.

§ 1º O magistrado e servidores elencados no caput do artigo serão designados por ato da Presidência do Tribunal de Justiça.

§2º Outros juízes poderão ser designados para auxiliar na realização dos trabalhos, por ato previamente expedido pela Presidência do TJTO.

§3º O Núcleo poderá contar com a colaboração técnica de outros órgãos públicos e entidades parceiras, como INCRA, RURALTINS, Defensoria Pública, Ministério Público, órgãos ambientais, universidades e organizações da sociedade civil.

§ 2º As funções exercidas no âmbito do Núcleo poderão ser acumuladas com as demais atribuições do(a) magistrado(a) designado(a), conforme regulamentação posterior da Presidência do Tribunal.

Art. 4º. O funcionamento do Núcleo será regulamentado por Portaria da Presidência do TJTO, que estabelecerá:

- I – Os critérios de redistribuição ou encaminhamento dos processos;
- II – A forma de cooperação entre comarcas e o Núcleo;
- III – Os critérios de seleção dos casos mais complexos e estratégicos;
- IV – Os mecanismos de atuação preventiva e pedagógica para a pacificação fundiária.

Art. 5º. A Presidência do TJTO deverá promover, em articulação com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), cursos de capacitação continuada voltados à temática agrária e aos direitos das populações do campo, para magistrados(as) e servidores(as).

Art. 6º. As despesas decorrentes da execução desta Resolução correrão por conta das dotações orçamentárias próprias do Poder Judiciário do Estado do Tocantins.

Art. 7º. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Justiça, em [data a ser inserida].

Desembargador(a) Presidente
Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins