



## A polêmica do PNDH-3 e a proposta de mediação de conflitos

Alex Ricardo Bombarda<sup>1</sup>

### RESUMO

Desde quando foi promulgado, no ano de 2009, a terceira edição do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) suscitou polêmicas que estavam relacionadas a determinados itens. Essa polêmica acabou levando o governo da época a recuar e modificar esses itens em função da pressão exercida por determinados grupos representados pela Frente Parlamentar da Agropecuária; pela Frente Parlamentar Católica Apostólica Romana; pela Frente Parlamentar Evangélica; setores da mídia como ABERT, ANER e ANJ e representantes das Forças Armadas. Desse modo, o objetivo deste artigo será analisar a proposta do PNDH-3 referente a mediação de conflitos visando, com base na teoria de Loïc Wacquant e em textos de jornais publicados na época, compreender a polêmica envolvendo o tema dos direitos humanos e do Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

**Palavras-Chave:** Direitos Humanos, Estado Social, Estado Penal, PNDH-3.

Recebido em 22/07/2016  
Aceito para publicação em 14/08/2016

### Introdução

O objetivo deste artigo será discorrer acerca da polêmica gerada em torno do PNDH-3 (Programa Nacional de Direitos Humanos). Sob o amparo teórico de Loïc Wacquant, será analisado o item relacionado a mediação de conflitos agrários urbanos e rurais e, com base em reportagens e artigos publicados nos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*, a polêmica gerada em relação ao tema dos direitos humanos e a questão relacionada ao Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Desde quando foi promulgada a primeira edição do PNDH, no ano de 1996, o programa passou a ser referência para a promoção dos direitos humanos no Brasil. Elaborado em decorrência de acordos internacionais firmados, o

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciências Sociais pela UNESP – Câmpus de Araraquara. Licenciado em Ciências Sociais pela UNESP – Câmpus de Marília. Atualmente leciona sociologia na Secretaria de Educação do Estado de São Paulo.

PNDH foi fruto da participação do Brasil na II Conferência Mundial de Direitos Humanos. Na época, os embaixadores Gilberto Sabóia e José Augusto Lindgren coordenaram o comitê de redação da Declaração do Programa de Viena, que apontou aos participantes do evento responsabilidades no sentido de promover os direitos humanos em seus respectivos países.

A importante participação que o Brasil teve no evento, somado a episódios como a chacina da Candelária (1993), o Massacre de Corumbiara (1995) e o Massacre do Eldorado dos Carajás (1996), foram fatores que estimularam o presidente da época - Fernando Henrique Cardoso - a promulgar a primeira edição do PNDH. Assim, o programa também representou uma resposta aos órgãos internacionais, como à Comissão de Direitos Humanos da ONU<sup>2</sup> e à Corte Interamericana de Direitos Humanos que estavam questionando o Brasil acerca dessas graves violações aos direitos humanos ocorridas.

O PNDH-1 foi elaborado com base na participação de dezenas de entidades e centenas de pessoas. Dentre as propostas presentes, podemos citar o apoio à formulação de políticas públicas para a proteção dos direitos humanos no Brasil, enfatizando a proteção do direito à vida e à segurança das pessoas, a luta contra a impunidade, a proteção do direito à liberdade e à liberdade de expressão, a luta contra o trabalho forçado e a criação de mecanismos para agilizar processos e julgamentos com o intuito de reduzir o tempo de espera daqueles que estão detidos.

A segunda edição do PNDH, promulgada em 12 de maio de 2002, foi elaborada no sentido de promover uma atualização do programa que contou com 518 medidas baseadas em críticas feitas em relação ao programa anterior. Esta edição trouxe os direitos de livre orientação sexual e identidade de gênero, proteção aos ciganos e uma série de outras importantes ações.

No dia 21 de dezembro de 2009 uma nova edição do programa foi elaborada. No PNDH 3, que deu continuidade aos programas anteriores, foram incluídas uma série de inovações que partiram de sugestões recolhidas em mais de 50 conferências nacionais temáticas (saúde, educação, direito das mulheres, igualdade racial etc.) ocorridas desde o ano de 2003. Estruturado em 6 eixos orientadores e subdividido em 25 diretrizes, 82 objetivos estratégicos e 521 ações programáticas, a terceira versão do programa é referência para a elaboração de leis, propondo regulamentos para sua execução.

O PNDH-3, que será analisado neste artigo, apesar de ter sido apontado

---

<sup>2</sup> Organização das Nações Unidas.

como inovador por várias entidades e órgãos voltados à promoção dos direitos humanos, suscitou inúmeras críticas, que partiram de parlamentares vinculados à Frente Parlamentar da Agropecuária (bancada ruralista); de parlamentares da Frente Parlamentar Evangélica (bancada evangélica); da Frente Parlamentar Mista Católica Apostólica Romana; da CNBB<sup>3</sup> e de entidades ligadas aos meios de comunicação, como a ABERT<sup>4</sup> a ANER<sup>5</sup>, e a ANJ<sup>6</sup>. Esses foram alguns dos grupos que manifestaram repúdio ao programa.

Tal repúdio esteve relacionado com alguns pontos polêmicos do programa tais como a questão do aborto, a regulamentação da imprensa, a mediação de conflitos urbanos e rurais, a união civil entre pessoas do mesmo sexo e o uso de símbolos religiosos em locais públicos.

Devido às críticas e a polêmica gerada em torno do programa, algumas ações acabaram sendo modificadas através do decreto nº 7.177, de 12 de maio de 2010. O texto original, de dezembro de 2009, previa apoiar a *aprovação do projeto de lei que descriminaliza o aborto, considerando a autonomia das mulheres para decidir sobre seus corpos* (PNDH 3, 2009, p.91). Com a pressão de grupos como a CNBB, o texto foi alterado de modo a *considerar o aborto como tema de saúde pública, com a garantia do acesso aos serviços de saúde* (PNDH 3, 2010, p. 91).

O item referente ao uso de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos que propunha *desenvolver mecanismos para impedir a ostentação de símbolos religiosos em estabelecimentos públicos da União* (BRASIL, 2009) foi excluído, demonstrando que a discussão acerca da laicidade do Estado ainda se depara com uma série de empecilhos que impedem sua efetivação.

Outra proposição controversa foi a presente no Objetivo Estratégico VI, que trata do acesso à justiça no campo e na cidade. Em função da pressão exercida por integrantes da bancada ruralista, o texto inicial do programa foi modificado devido ao fato de sugerir a utilização – no caso de uma propriedade invadida, seja no campo ou na cidade – de métodos alternativos em que as partes envolvidas no conflito (grupos sem-terra/sem-teto e proprietários/Estado) deveriam participar de uma mediação que seria instituída como a primeira etapa para solucionar o embate.

Um dos motivos para a utilização de métodos alternativos, como a

---

<sup>3</sup> Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

<sup>4</sup> Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão.

<sup>5</sup> Associação Nacional de Editores de Revistas.

<sup>6</sup> Associação Nacional de Jornais.

mediação, para a resolução destes conflitos está relacionado à tentativa de evitar a violência, bastante comum em processos de reintegração de posse em que muitos indivíduos sofrem violação de seus direitos humanos fundamentais, sendo comum casos de mortes, como as ocorridas no episódio da reintegração de posse, em janeiro de 2012, na comunidade pinheirinho.

Esse item, referente a mediação de conflitos, será objeto de análise deste trabalho que contará com o subsídio teórico de Loïc Wacquant para discutir a questão relacionada ao desmonte do chamado Estado de Bem-Estar Social e a promoção de políticas voltadas aos direitos humanos no Brasil.

### Loïc Wacquant e as prisões da miséria

Desde quando foi promulgado, o PNDH-3 foi alvo de uma série de críticas que acusavam o programa de ir contra princípios presentes em nossa Constituição Cidadã, de 1988. Visando discorrer acerca das críticas que envolveram o objetivo estratégico VI, que trata do acesso à justiça no campo e na cidade, será considerada a teoria empreendida pelo sociólogo francês Loïc Wacquant. Para Wacquant (2004), a instituição do estado penal teria ocorrido em detrimento da desconstrução do Estado de Bem-Estar Social. Assim, a ausência do Estado no sentido de promover direitos sociais acabaria gerando, em contrapartida, um processo de criminalização da pobreza e de comportamentos classificados como perturbadores da ordem social estabelecida.

No contexto do neoliberalismo tem ocorrido uma tendência, cada vez mais latente, de enfraquecimento dos Estados de Bem-Estar Social já constituídos. Tal tendência, verificada nos Estados Unidos e em países europeus, atinge também países da América Latina como, por exemplo, o Brasil. O menos Estado econômico e social seria *a própria causa da escalada generalizada da insegurança objetiva e subjetiva em todos os países, tanto do Primeiro quanto do Segundo Mundo* (WACQUANT, 2004, p.4).

O aparato do Estado de Bem-Estar Social, e sua presença no sentido de dirimir as desigualdades geradas numa economia de mercado, passa a ser estruturado no sentido de manutenção da ordem pública. Assim, a penalidade neoliberal seria estruturada para combater um estado de delinquência gerado pela própria ausência de políticas sociais capazes de reverter a condição dos indivíduos excluídos do mercado de trabalho.

A utilização de políticas penais *made in USA*, por países europeus e da América do Sul, teve como principal consequência um processo de encarceramento da população pobre:

*Em suma, a adoção das medidas norte-americanas de limpeza policial das ruas e de aprisionamento maciço dos pobres, dos inúteis e dos insubmissos à ditadura do mercado desregulamentado só irá agravar os males de que já sofre a sociedade brasileira em seu difícil caminho rumo ao estabelecimento de uma democracia que não seja de fachada, quais sejam “a deslegitimação das instituições legais e judiciárias, a escalada da criminalidade violenta e dos abusos policiais, criminalização dos pobres, o crescimento significativo da defesa das práticas ilegais de repressão, a obstrução generalizada ao princípio da legalidade e a distribuição desigual e não equitativa dos direitos do cidadão” (WAQUANT, 2004, p. 8).*

O neoliberalismo e sua insistente ideia de menos Estado, de um Estado *guarda noturno*, vai ocupando uma dimensão cada vez maior. Ronald Reagan, nos Estados Unidos, e Margareth Thatcher, na Inglaterra, foram os primeiros líderes políticos que prepararam o terreno para a instauração de uma nova ordem, que tinha como fundamento um ataque às teorias keynesianas. Outro ponto que merece destaque foi a defesa de uma maior participação do Estado no âmbito penal que, através da junção do governo com a elite política e midiática, propagou a ideia de um Estado penal rígido, duro no combate aos que cometem incivildades e violam a lei.

A campanha realizada pelos meios de comunicação pode ser verificada através do livro de Charles Murray que foi financiado pelo governo americano, foi inserido nas redes midiáticas, nos programas de televisão, nas discussões e conferências universitárias alcançando, em pouco tempo, o *status* de clássico quando o assunto era o impacto das políticas de Welfare-State na sociedade norte americana. Murray sustentava a tese de que a assistência social do Estado aos pobres era um dos principais incentivos para a manutenção e ampliação da pobreza nos Estados Unidos pois *recompensa a inatividade e induz à degenerescência moral das classes populares, sobretudo essas uniões “ilegítimas” que são a causa última de todos os males das sociedades modernas-entre os quais a violência urbana* (WACQUANT, 2004, p. 14).

Assim, uma verdadeira campanha foi empreendida no sentido de resgatar os valores do liberalismo econômico clássico, num contexto político em que havia uma forte presença do Estado no âmbito econômico e social. Vários institutos trabalhavam no sentido de difundir valores apropriados ao

pensamento neoliberal como o *American Enterprise Institute*, *Heritage Foundation* e o *Manhattan Institute*, um dos principais financiadores de Charles Murray. Tais institutos foram responsáveis pela criação das novas ideias da direita norte-americana.

Rudolph Giuliani, que a partir de 1994 ganhou as eleições para prefeito de Nova Iorque, foi um dos vários que estiveram presentes nas palestras proferidas por Murray. Nessas palestras, discutia-se a necessidade de punir pequenos delitos com o intuito de prevenir outros mais graves. Assim, moradores de rua, sem teto, prostitutas, mendigos, vagabundos, pichadores etc., passaram a ser vistos como delinquentes em potencial, que estariam ameaçando o bem-estar dos cidadãos nova iorquinos. Tais discussões passaram da teoria para a prática quando políticas, como a de tolerância zero, foram implantadas.

Tendo Nova Iorque como vitrine da chamada política de tolerância zero, Giuliani ficou mundialmente conhecido pela luta empreendida contra o crime. Na verdade, o foco estava em combater qualquer tipo de incivilidade ou perturbação do cotidiano. Tal prática de combate ao crime estava pautada em ditados populares como *quem rouba um ovo, rouba um boi* (WACQUANT, 2004, p.16).

A política de tolerância zero passa a ser apresentada aos Estados Unidos, e ao mundo, como uma solução para o problema da criminalidade. Alguns dados publicados pela mídia mostravam uma redução dos crimes cometidos em Nova Iorque. Um detalhe importante é que a diminuição da criminalidade havia ocorrido também em locais onde não havia sido implantada a política do prefeito Rudolph Giuliani.

De acordo com Wacquant, a queda na taxa de criminalidade em Nova Iorque e em outras cidades dos Estados Unidos já ocorria há três anos antes da estruturação do Estado penal. No entanto, a ideia passou, com a ajuda do governo norte-americano, do *Manhattan Institute* e de outros órgãos que ficaram responsáveis por apresentar ao mundo a moderna fórmula de combate ao crime, pautada na redução do Estado no âmbito social e econômico e na ampliação do Estado penal.

A Inglaterra foi um dos primeiros países a adotar o novo modelo de combate ao crime. Depois dela a França, Alemanha, Itália, México, Argentina e também o Brasil passam a estruturar suas políticas de segurança no sentido de não tolerar nenhuma espécie de delito. No Brasil, assim como em outros países que adotaram tais medidas, os mais penalizados foram os grupos formados por

pobres, moradores das periferias, negros, enfim, exatamente aqueles que há gerações já estavam esquecidos pelo Estado.

O negro, pobre, sem teto, usuário de droga, imigrante passa a ser o novo alvo dos policiais. A culpa pela miséria é do próprio indivíduo, já que o Estado deixa de intervir no âmbito social e econômico, ficando responsável em suprir a demanda de novas vagas em cadeias e penitenciárias. A demanda por vagas em penitenciárias passou a ser uma tendência, com consequências mais trágicas em países em desenvolvimento, como o Brasil. No caso dos Estados Unidos, é curioso verificar que antes da implantação da política de tolerância zero estava havendo um decréscimo na população carcerária.

Discutia-se o processo de desencarceramento da população e da aplicação de penas alternativas aos criminosos, reservando a reclusão apenas para os mais perigosos, que seriam entre 10 a 15%:

*Alguns chegam a anunciar com audácia o crepúsculo da instituição carcerária um livro expressa bem, com seu título, o mood dos especialistas penais naquele momento: “Uma nação sem prisões”. Mas a curva da população carcerária iria se inverter bruscamente, e logo dispararia: 10 anos mais tarde, os efetivos encarcerados haviam saltado para 740.000 antes de superar 1,5 milhão em 1995 para roçar os dois milhões no final de 1998, ao preço de um crescimento de quase 8% durante a década de 90. Se fosse uma cidade, o sistema carcerário norte-americano seria hoje a quarta maior metrópole do país (WACQUANT, 2004, p. 51).*

Lawrence Mead é outra voz que surge no sentido de confirmar a nova modalidade neoliberal de combate ao crime. Para ele, aqueles que se encontram desempregados deveriam aceitar qualquer emprego, independente das condições de trabalho ou da remuneração. As causas do desemprego não estariam relacionadas a questões de ordem econômica, mas, sim, ao próprio indivíduo. Mead chega a propor a elaboração de dispositivos que obriguem o desempregado a aceitar qualquer trabalho, mesmo contra sua vontade.

Assim como o serviço militar tem permissão para recrutar um indivíduo para o exército, deveria o Estado, também, recrutar os desempregados para o trabalho, mesmo o trabalho sub-humano e sub-remunerado. Para Wacquant, tais teóricos cometem um retrocesso pois atomizam a sociedade e oferecem uma explicação individual para problemas que seriam de ordem social e política.

Tais argumentos retirados de autores como Murray, Mead, dentre outros, demonstram a fragilidade de suas bases teóricas e o modo como estão

equivocados em relação a ideia de um Estado penal. Os Estados Unidos teriam, segundo Wacquant, umas das maiores populações carcerárias do mundo, sendo que 60% dos presos são negros e latinos. Os crimes que os levaram à prisão são aqueles que poderiam ser pagos com penas alternativas, como o uso de drogas, por exemplo.

O processo de encarceramento contribui para excluir os grupos indesejados, como negros, imigrantes, pobres que “sujam” as ruas, estações de metrô e praças públicas. Além do mais, o governo passa a exercer um maior controle em relação aos desviantes e dependentes e todos aqueles que não se submetem à ditadura do mercado.

Assim, com o Estado penal implantado, qualquer atitude como pichar um muro, passear com o cachorro sem coleira ou não atravessar na faixa de pedestre pode ser motivo para a detenção. O espaço público passa a ser regido pela pedagogia da repressão

A demanda por novas vagas nas prisões faz com que os gastos necessários para manter o Estado penal sejam cada vez maiores. Como forma de resolver tal problema, o sistema penitenciário nos EUA passa a ser privatizado. Com a privatização do sistema, os grupos indesejados passam a ser também uma significativa fonte de lucro para um pequeno grupo de empresários, alguns deles figuras políticas norte-americanas defensoras do modelo penal implantado. Em 1980 não existia nenhuma prisão privada nos Estados Unidos ao passo que em 2001 já existiam 276.655.

Assim, a privatização do sistema prisional significou uma excelente fonte geradora de lucros. Tanto é que muitos são os prisioneiros que, ao cumprir sua pena, voltam à liberdade endividados, já que eles têm de arcar com as dívidas contraídas na prisão. Quanto a relação entre brancos e negros/latinos na sociedade norte americana, Wacquant afirma que *um homem negro tem mais de uma chance em quatro de purgar pelo menos um ano de prisão, e um latino, uma chance em seis, contra uma chance em 23 para um branco* (WACQUANT, 2004, p. 61).

Enfim, Wacquant ressalta a escolha clara dos Estados Unidos em punir com rigor a pobreza, o desemprego como sendo *um complemento da generalização da insegurança salarial e social* (WACQUANT, 2004, p. 99). Já a Europa teria que optar entre duas opções: uma seria a opção pela criminalização da miséria, encarcerando imigrantes, negros e outros “inimigos públicos” e a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social; a outra seria a



criação de novos direitos e garantias para seus cidadãos, com serviços universais de educação, saúde e políticas de Estado responsáveis por garantir condições que são essenciais para que o ser humano possa viver com dignidade: *Dessa escolha depende o tipo de civilização que ela pretende oferecer a seus cidadãos* (WACQUANT, 2004, p.100).

No caso específico do Brasil, o impacto da política de tolerância zero foi sentido principalmente pelas populações da periferia das grandes cidades. É importante ressaltarmos que essa política penal, aqui, teve consequências trágicas, considerando que somos um dos países mais desiguais do mundo.

Nosso Estado de Bem-Estar Social, fruto de uma *americanização perversa*, como diria Maria Lúcia Werneck Vianna (1998), já acumulava deficiências no sentido de oferecer a todos serviços sociais de qualidade e capazes de retirar da miséria um grande número de pessoas, segregadas nas periferias e distantes do Estado de Bem-Estar-Social. No entanto, a ausência do Estado social é compensada com a presença, sempre constante, do Estado penal.

Pobres e negros compõe a principal clientela do Estado penal brasileiro. A ausência do Estado social é fato. A invasão das ideias neoliberais e a necessidade de colocá-las em prática de acordo com os ditames do FMI, somado a antigas práticas políticas, comuns no contexto brasileiro, como clientelismo, corporativismo, interferem na constituição da cidadania e na capacidade dos indivíduos gozarem de seus direitos civis, políticos e sociais, conforme teoria elaborada pelo sociólogo inglês T. H. Marshall.

Quanto a questão referente à mediação de conflitos, notamos que os vários ataques que foram feitos em relação a esse item do PNDH-3 demonstram um claro atentado ao estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil. A promoção dessa medida, que instituía a mediação de conflitos como uma etapa anterior a expedição de mandatos de reintegração de posse, visava, além de contribuir para a promoção do direito à moradia e à terra, impedir a ocorrência de desrespeito aos direitos humanos em situações de reintegração de posse.

No Brasil, muitos processos de reintegração de posse resultaram em graves violações dos direitos humanos. O Massacre de Corumbiara, o Massacre do Eldorado dos Carajás e também o caso envolvendo a comunidade Pinheirinho, ocorrida em 2012, demonstram a importância de se utilizar meios alternativos de resolução de conflitos como forma de evitar mortes, inclusive de crianças.

Além de impedir a ocorrência de desrespeito aos direitos humanos, essa medida também poderia contribuir para revelar se a propriedade invadida cumpre com a função social que lhe é imposta, ou seja, se a propriedade cumpre, no caso de imóveis urbanos, com o parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988 que ressalta que *a propriedade urbana cumpre com sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor* (BRASIL, 1988). No caso de imóveis rurais, é previsto o art. 186, incisos I, II e IV da Constituição, devendo o imóvel ser *produtivo, preservar o meio ambiente e cumprir com as leis que regulam as relações de trabalho* (SILVA FILHO, 2010).

Na medida em que invasor e invadido são informados se o imóvel está em concordância com as leis estabelecidas pelo ordenamento jurídico vigente, ambos ficam cientes se a propriedade cumpre ou não com sua função social. Esse esclarecimento é um importante passo para futuras medidas relativas a resolução de conflitos fundiários.

Diversas sugestões acatadas durante a realização da 11ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos foram base para a elaboração do PNDH-3. No entanto, propostas que partiram de discussões e debates, que contaram com a participação de grupos sociais envolvidos com o direito à moradia e à terra, foram desconsideradas na medida em que colocavam em risco interesses de grupos específicos, como os do setor imobiliário e de latifundiários ligados ao agronegócio.

Quanto à investigação empreendida por Wacquant, esta teoria pode ser considerada uma importante referência para o debate acerca da cidadania e sua importância para os direitos sociais presentes na Constituição brasileira. Tais direitos, que englobam saúde, educação, moradia, lazer, segurança etc., devem ser garantidos pelo Estado de modo que os indivíduos tenham asseguradas condições necessárias para poder viver de forma digna, em concordância com os princípios de cidadania expressos em nossa Constituição.

Assim, a insegurança social decorrente da falta de políticas públicas adequadas para suprir a demanda por moradia e por terra no Brasil acabam gerando uma série de problemas que, ao invés de serem sanadas por meio de medidas que promovam o acesso à moradia e à terra para parcela significativa da sociedade brasileira, passam a ser violentamente reprimidos pela polícia.

Esse fenômeno pode ser verificado nos casos, aqui citados, envolvendo processos de reintegração de posse, como nos vários massacres envolvendo

sem-terra ocorridos ao longo da década de 1990 (que continuam ocorrendo até os dias atuais e envolvem também comunidades indígenas) e os casos envolvendo grupos sem-teto, como foi o caso da comunidade Pinheirinho (2012). Esses inúmeros acontecimentos indicam que o Brasil segue uma tendência mundial, analisada por Wacquant, de estabelecer um Estado penal em detrimento de um Estado de Bem-Estar Social.

No item a seguir serão consideradas posições advindas de parlamentares, representantes de sindicatos e ministros do governo da época em relação ao item relativo a mediação de conflitos proposta no PNDH-3.

A proposta de mediação de conflitos do PNDH-3 e sua abordagem feita pelos jornais *O Estado de S. Paulo* e *Folha de S. Paulo*

Com o intuito de compreendermos a polêmica envolvendo o PNDH-3 foram selecionados, no acervo dos jornais *Folha de S. Paulo* e *O Estado de S. Paulo*, artigos e reportagens que expressaram posições – contrárias e favoráveis - à proposta de mediação de conflitos. A mediação de conflitos envolvendo as partes afetadas, no caso o proprietário/Estado e grupos sem teto ou sem-terra, é apontada por diversas ONG's e estudiosos do assunto como uma importante medida que evita a violação de direitos humanos que são bastante comuns em situações de reintegração de posse.

Mesmo tendo sido elaborado juntamente com grupos articulados em defesa dos direitos dos indivíduos, o PNDH 3 sofreu algumas mudanças, dentre as quais, a que está relacionada à mediação de conflitos fundiários urbanos e rurais. As pressões exercidas pela bancada ruralista, assim como a de outros setores engajados na defesa do agronegócio, foram determinantes para tais modificações. A proposta inicial previa:

*Projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, realizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, com a presença do ministério Público, do poder público local, órgãos públicos especializados e Polícia Militar, como medida preliminar à avaliação da concessão de medidas liminares, sem prejuízo dos outros meios institucionais para solução de conflitos (PNDH 3, 2009, p.148).*

Com a mudança, a redação dada pelo Decreto nº 7.177, de 12/05/2010, ficou assim:

*Propor projeto de lei para institucionalizar a utilização da mediação nas demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a oitiva do INCRA, instituto de terras estaduais, Ministério Público e outros órgãos públicos especializados, sem prejuízo de outros meios institucionais para solução de conflitos (PNDH 3, 2010, p.148).*

Conforme podemos notar, a mediação, com a mudança, deixou de ser prioridade em situações envolvendo conflitos agrários urbanos e rurais, ignorando sugestões dadas por diversos grupos, como o MST e o MTST, que participaram das várias conferências nacionais temáticas que deram origem ao programa em questão.

Convém esclarecer que a ideia de conflito agrário expressa, conforme Gercino José da Silva Filho:

*... a situação de antagonismo, explícito ou potencial, entre pessoas físicas ou jurídicas, detentoras de imóveis rurais a qualquer título, e trabalhadores que demandam providências do poder público para a promoção de seu acesso à terra, para cumprimento de dispositivos e para execução das demais ações previstas (SILVA FILHO, 2010, p. 39).*

Assim, a proposta de criar um marco jurídico na legislação brasileira com o intuito de estabelecer a mediação como ato inicial para a resolução de conflitos fundiários urbanos e rurais foi alvo de uma série de críticas. Dentre as críticas em relação a proposta, estava a de que ela atentava contra o direito à propriedade o que a tornaria, portanto, anticonstitucional.

No entanto, a medida é condizente com a Constituição brasileira (1988) que no art. IV, inciso VII, atenta para a solução pacífica de conflitos. Além disso, a proposta de mediação de conflitos esteve presente na edição anterior do programa (PNDH-2), de 2002, quando foi proposto o cumprimento da lei nº 9.416, que propôs tornar obrigatória a presença do juiz ou representante do Ministério Público Federal em locais onde estariam ocorrendo o cumprimento de manutenção ou reintegração de posse de terras. A medida buscava coibir conflitos violentos no campo e na cidade. Na época, essa medida do PNDH-2 não teve a mesma repercussão ocorrida em relação ao PNDH-3.

Em janeiro de 2010, a senadora da república que era, na época, filiada ao DEM-TO e presidenta da CNA (Confederação da agricultura e Pecuária do

Brasil), Kátia Abreu, teve publicado no jornal *Folha de S. Paulo*<sup>7</sup> texto no qual criticou alguns pontos do programa. Para a senadora, o governo federal, ao decretar o PNDH-3, criou sua própria versão da Declaração Universal dos Direitos Humanos ameaçando, além da liberdade de imprensa, o direito à propriedade.

Desse modo, a máscara dos direitos humanos ocultaria *a face terrível dos demônios que grupos radicais e sectários se recusam a sepultar* (ABREU, 2010). Tais grupos seriam formados por determinados setores do Partido dos Trabalhadores (PT), que professam uma ideologia esquerdista e totalitária. Kátia Abreu criticou a maneira preconceituosa como o agronegócio é tratado no programa. Para ela, a proposta de mediação de conflitos fundiários foi interpretada como sendo um atentado à propriedade já que a concessão de:

*... liminares, um dos instrumentos mais essenciais no caso de invasão de terra por terem efeito imediato, só poderão ser concedidas depois de realizados procedimentos administrativos e “conciliatórios” [...] dificultar a reintegração de posse é estimular invasões de terra. Não podemos esquecer, igualmente, que os procedimentos “conciliatórios” e burocráticos estariam à mercê de integrantes do MST, que hoje controla, postos de comando no Incra e no Ministério do Desenvolvimento Agrário. A justiça não pode, em nenhuma circunstância, ser refém de burocracia alguma* (ABREU, 2010).

No final de seu texto, a senadora afirma que apenas fragmentos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, estariam presentes no PNDH-3, sendo a maior parte do programa composta por *delírios de dominação autoritária com aparentes manifestações democráticas* (ABREU, 2010).

Outra crítica ao programa partiu do presidente do Secovi (Sindicato da Habitação) e da CBIC (Comissão Nacional da Indústria Imobiliária) João Crestana, que teve texto publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*<sup>8</sup> em janeiro de 2010. O então presidente do sindicato afirmou que o programa trata somente de direitos, não enfatizando os deveres que também caberiam ao cidadão. Crestana questionou o modo como foi elaborado o programa, que teria decorrido *tão somente de congressos tendenciosos, coordenados com o interesse de perpetuar uma ideologia diferente daquela que mora na alma do brasileiro*

---

<sup>7</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1201201008.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.

<sup>8</sup> Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100113-42456-spo-22-eco-b6-not>. Acesso em: 12 jul. 2016.

(CRESTANA, 2010).

Ao discutir a questão relativa à mediação de conflitos ele afirmou que, devido à proposta do programa, o magistrado ficará impedido de determinar a reintegração de posse ao dono legítimo, no caso de invasão a um imóvel, sem antes realizar uma mediação entre as partes envolvidas. Isto afetaria *quem trabalhou e conseguiu um imóvel para alugar, ou mesmo aquela família que poupou e comprou sua moradia por meio do programa Minha Casa, Minha Vida* (CRESTANA, 2010).

Também em janeiro de 2010 o jornal *O Estado de S. Paulo*<sup>9</sup> apontou crítica que o Ministro da Agricultura da época, Reinhold Stephanes, fez ao PNDH-3. O então ministro foi considerado um dos principais críticos do programa, chegando a levar ao então presidente Lula uma lista apontando os principais itens do programa que preocupava o setor agrícola. Além da parte que trata da invasão de terras, o ministro atentou para mudanças no item referente ao princípio de precaução ao uso de transgênicos. Essa restrição funcionaria, na prática, com uma barreira ao uso de OGM<sup>10</sup>, matéria já vencida no país, afirmou o ministro.

A proposta de estabelecer a mediação como ato inicial das demandas de conflitos agrários e urbanos, priorizando a realização de audiência coletiva com os envolvidos, foi bastante criticada por Stephanes. O PNDH-3 prevê que a mediação seja uma medida preliminar à avaliação e concessão de liminares para reintegração de posse. Para o ministro, *essa medida, além de trazer mais insegurança jurídica não só ao campo como também aos grandes centros urbanos, vai aumentar a violência e estimular as invasões* (STEPHANES, 2010).

Além de posições contrárias a medida, os jornais também apresentaram posições favoráveis, tal qual o texto publicado no *Estado de S. Paulo*<sup>11</sup>, informando o posicionamento do MST em relação ao PNDH-3. O diretor do movimento, que chegou a comparar o programa a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, confirmou apoio ao Ministro responsável pela pasta dos direitos humanos da época, Paulo Vannuchi. A direção do MST disse esperar que Lula garantisse os avanços propostos no programa ressaltando, em relação

---

<sup>9</sup> Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100114-42457-nac-6-pol-a6-not>. Acesso em: 22 jul. 2016.

<sup>10</sup> Organismos Geneticamente Modificados.

<sup>11</sup> Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100114-42457-nac-6-pol-a6-not>. Acesso em: 12 jul. 2016.

aos itens que geraram polêmica, não acreditar que o governo fosse voltar atrás no PNDH, propondo um plano mais recuado em relação aos programas anteriores, decretados pelo presidente Fernando Henrique Cardoso.

No item que trata da reforma agrária é previsto que a concessão de liminares de reintegração de posse seja precedida por uma audiência de conciliação criticada pelos ruralistas. Para o MST, o programa, assim como a Declaração dos Direitos Humanos, representa um avanço para a sociedade brasileira. Para o dissidente do movimento, José Rainha (2010), o programa inova ao *reconhecer que a reforma agrária não deve ser tratada na esfera policial*, afirmou.

Outra posição favorável ao programa foi a do Ministro do Desenvolvimento Agrário da época, que teve texto publicado na *Folha de S. Paulo*<sup>12</sup>. Segundo Guilherme Cassel, a violência sem limites, o coronelismo, a insegurança jurídica e a exclusão sempre foram marcas persistentes na história do meio rural brasileiro de modo que nos habituamos a conviver com massacres, pistoleiros, grilagem e a existência absurda do trabalho escravo.

Apesar destes problemas, teria ocorrido, entre os anos de 2003 e 2009, uma diminuição de 80% dos conflitos agrários. Programas como o Paz no Campo (2003) e o Plano Nacional de Combate à Violência no Campo (2004) enfatizaram ações para ordenar instituições voltadas à prevenção e combate à violência no campo. O projeto busca tornar mais eficiente a resolução de conflitos.

No ano de 2006 foi criada a Comissão Nacional de Combate à Violência no Campo, com a participação do Ministro da Justiça, do Meio Ambiente e dos Direitos Humanos. Uma das metas da comissão era estimular soluções pacíficas de conflitos e dos Direitos Humanos. Uma das metas da comissão era estimular soluções pacíficas de conflitos, baseadas no diálogo e na negociação. Em 2009, o Conselho Nacional de Justiça havia criado o Fórum Nacional para Monitoramento e Resolução dos Conflitos Fundiários Rurais e Urbanos. Sua função era assegurar processos judiciais e também prevenir conflitos.

Em doze estados, no período em questão (2010), tribunais de justiça recomendavam aos magistrados ouvir, antes de decidir sobre liminares em ações possessórias rurais coletivas, o Ministério Público, o Incra e os institutos de terras. Desde 2005, teriam sido criadas em torno de seis varas agrárias (em oito

---

<sup>12</sup> Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2601201008.htm>. Acesso em: 12 jul. 2016.

estados), delegacias agrárias (em quatro estados) e defensorias públicas agrárias que trabalhavam em conjunto com movimentos sociais buscando *substituir a cultura de violência e impunidade por um ambiente de respeito aos direitos constitucionais*, afirmou Cassel (2010).

Apesar desses avanços, estabelecer o princípio da mediação de conflitos, que é apontado como sendo um procedimento adequado para solucionar de modo democrático determinados conflitos, tem sido tarefa difícil. A principal dificuldade de enfrentar a violência no campo está relacionada com o fato de que esta mesma violência *sempre serviu para encobrir a grilagem de terras públicas, trabalho escravo e desmatamento ilegal. Não é por acaso que a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional de função social da propriedade de terra ainda suscita tantas reações* (CASSEL, 2010). A PEC do trabalho escravo, por exemplo, levou 19 anos para ser aprovada.

O PNDH-3 contemplou, no item referente à proposta de mediação, procedimentos modernos para a solução pacífica de conflitos fundiários agrários e urbanos, indicando uma continuidade em relação ao primeiro e segundo PNDH, que já *recomendavam ações conjuntas dos Poderes Executivo e Judiciário e do Ministério Público para evitar a realização de despejos forçados*, disse Cassel (2010), lembrando que os primeiros programas chegaram a propor mudanças na legislação para tornar obrigatória a presença de juiz, ou do Ministério Público, no cumprimento de reintegração de posse. Também foi previsto condicionar a concessão de liminares para reintegração de posse à comprovação da função social da propriedade.

Apesar dos PNDH's anteriores tratarem da solução de conflitos de modo condizente com os direitos humanos, tais propostas não geraram a mesma polêmica verificada em relação ao PNDH-3. A resistência a essas medidas partiu de alguns poucos, que se incomodaram com a possibilidade de ter suas propriedades confiscadas para a reforma agrária. Para Cassel (2010), *os governos federais e estaduais, ao lado do Poder Judiciário e do Ministério Público, têm conseguido, nos últimos anos, substituir a violência pelo diálogo e bom senso*.

Pode-se verificar, com base na teoria proposta por Loïc Wacquant e na análise de posições advindas de ministérios ligados ao governo, líderes sindicais, representantes do agronegócio, do setor imobiliário etc., que a proposta de mediação de conflitos rurais e urbanos foi bastante criticada e acusada de contrariar princípios constitucionais na medida em que buscava promover princípios presentes na Constituição Cidadã, de 1988, que além de



atentar, conforme já citado, para a resolução pacífica de conflitos, buscava garantir direitos constitucionais tais quais o direito à moradia e à terra.

### Conclusão

Sendo o Estado responsável por promover tais direitos notamos que, apesar da existência de ministérios, como a Secretaria Especial de Direitos Humanos, extinta no ano de 2015, terem representado um importante papel para a promoção dos direitos humanos e também dos direitos de cidadania, existem fortes resistências, advinda de grupos parlamentares, que impedem avanços em relação a esses direitos e ao próprio estabelecimento do Estado de Bem-Estar Social.

No caso específico relacionado a teoria de Loïc Wacquant, a desconstrução do Estado de Bem-Estar Social é verificada quando consideramos o caso específico do Brasil já que importantes direitos, como o direito à moradia e o direito à terra, têm sido sistematicamente negados à parcela mais pobre da sociedade, que contam com ações do Estado para poderem superar a condição de não cidadãos a que estão expostos.

Wacquant afirma que o Estado de Bem-Estar Social têm sido substituído por um Estado que, ao invés de promover condições que possibilitem aos membros da sociedade condições para superar condições sociais adversas - como a falta de moradia - criminaliza grupos, como integrantes de movimentos sociais como o MST e MTST, e atomiza o caráter nitidamente social e político da questão relacionada à falta de moradia e à reforma agrária, que passa a ser atributo do indivíduo, como se o fato de não possuir moradia ou terra fosse o simples resultado de escolhas individuais.

Esse diálogo, infelizmente, parece estar cada vez mais difícil de ser estabelecido já que, no contexto brasileiro, caracterizado por uma grande diversidade social e cultural, medidas como o PNDH, que foi elaborado com base em sugestões advindas de movimentos sociais, da sociedade civil organizada, de políticos e estudiosos ligados a temas relativos aos problemas sociais, econômicos e políticos de nossa sociedade, foram rejeitados na medida em que atentavam contra interesses privados, como o dos grandes latifundiários (que historicamente exercem grande controle nas decisões políticas) e grupos ligados ao setor imobiliário.

Mesmo estando em concordância com a Constituição Cidadã de 1988, que trata de forma clara dos direitos como à moradia e a questão relacionada à

propriedade da terra (lembrando que o direito à propriedade rural, e urbana, estabelece relação com a função social da propriedade) tais medidas foram, na grande maioria dos artigos e reportagens relacionados ao PNDH-3, claramente distorcidas por importantes meios de comunicação de massa (como os jornais *O Estado de S. Paulo* e a *Folha de S. Paulo*) que, apesar de terem dado voz a posições favoráveis ao programa, em poucas ocasiões informaram para a sociedade o que significava o PNDH e qual era o intuito do programa.

Desse modo, verifica-se que a questão do Estado de Bem-Estar Social - que visa legitimar o estatuto da igualdade de direitos na sociedade brasileira - e dos direitos humanos - que geralmente são confundidos com direitos para bandidos - carece de uma discussão honesta, por parte de determinados meios de comunicação, e comprometida com princípios legais presentes em nossa Carta Magna.

#### Referências

ABREU, Kátia. **Direitos humanos ou gato por lebre?** Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1201201008.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

BRASIL. *Constituição* (1988). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 07 jul. 2016.

BRASIL. Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3) / Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República – Vers. e atual. – Brasília: SDH/PR, 2010. 228 p. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/pdfs/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>. Acesso em: 07 jul. 2016.

CASSEL, Guilherme. Sem medo dos direitos humanos. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2601201008.htm>. Acesso em: 22 jul. 2016.

CRESTANA, João. Direitos humanos. E as obrigações? Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina#!//20100113-42456-spo-22-eco-b6-not/>. Acesso em: 22 jul. 2016.

FERNANDES, Adriana. **Stephanes critica texto sobre setor agrícola e quer mudança:** ministro defende revisão de questões sobre invasão de terra e transgênicos. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina#!//20100114-42457-nac-6-pol-a6-not>. Acesso em: 22 jul. 2016.

MARSHALL, T.H. Cidadania e Classe Social. In: **Cidadania, classe social e**

**status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

SILVA FILHO, Gercino José. Prevenção e mediação de conflitos à luz da questão agrária e dos direitos humanos no Brasil. **Revista Direitos Humanos**, Brasília, especial PNDH-3, nº 5, abr., p. 38-40, 2010.

TOMAZELA, José Maria. MST cita declaração da ONU. Disponível em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20100114-42457-nac-6-pol-a6-not>. Acesso em: 22 jul. 2016.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A Americanização (perversa) da Seguridade Social no Brasil. **IUPERJ/REVAN**, Rio de Janeiro, p.130-215, 1998

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria.** Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewibgOLolYfOAhWgvJAKHffkDcwQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Ffiles.femadireito102.webnode.com.br%2F200000039-62f056357d%2FAs%2520Prisoos\\_da\\_Miseria%2520Loic\\_Wacquant.pdf&usq=AfQjCNG95XoAZA6cuIo0RNoOxelZ90cA2w&bvm=bv.127521224,d.Y21&cad=rja](https://www.google.com.br/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKewibgOLolYfOAhWgvJAKHffkDcwQFggcMAA&url=http%3A%2F%2Ffiles.femadireito102.webnode.com.br%2F200000039-62f056357d%2FAs%2520Prisoos_da_Miseria%2520Loic_Wacquant.pdf&usq=AfQjCNG95XoAZA6cuIo0RNoOxelZ90cA2w&bvm=bv.127521224,d.Y21&cad=rja). Acesso em: 22 jul. 2016.

## **The controversy on PNDH-3 and the proposed conflict mediation**

### **ABSTRACT**

Since it was promulgated in 2009, the third edition of the Brazilian National Program for Human Rights has raised controversies that were related to certain items. This controversy eventually led the government of the time to step back and modify these items due to the pressure exerted by certain groups represented by the Parliamentary Front of Agriculture; the Parliamentary Front Apostolic Roman Catholic Church; the Evangelical Parliamentary Front; media sectors as ABERT, ANER and ANJ and representatives of the Armed Forces. Thus, the purpose of this article is to analyze the proposal of the PNDH-3 regarding conflict mediation in order to understand, based on Loïc Wacquant's theory and in newspaper articles published at the time, the controversy surrounding the issue of human rights and the rule of Social Welfare State in Brazil.

Key words: Human rights, Welfare State, Criminal State, PNDH-3.