

Tomo II

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, TERRITORIALIDADES E FRONTEIRAS

Organização

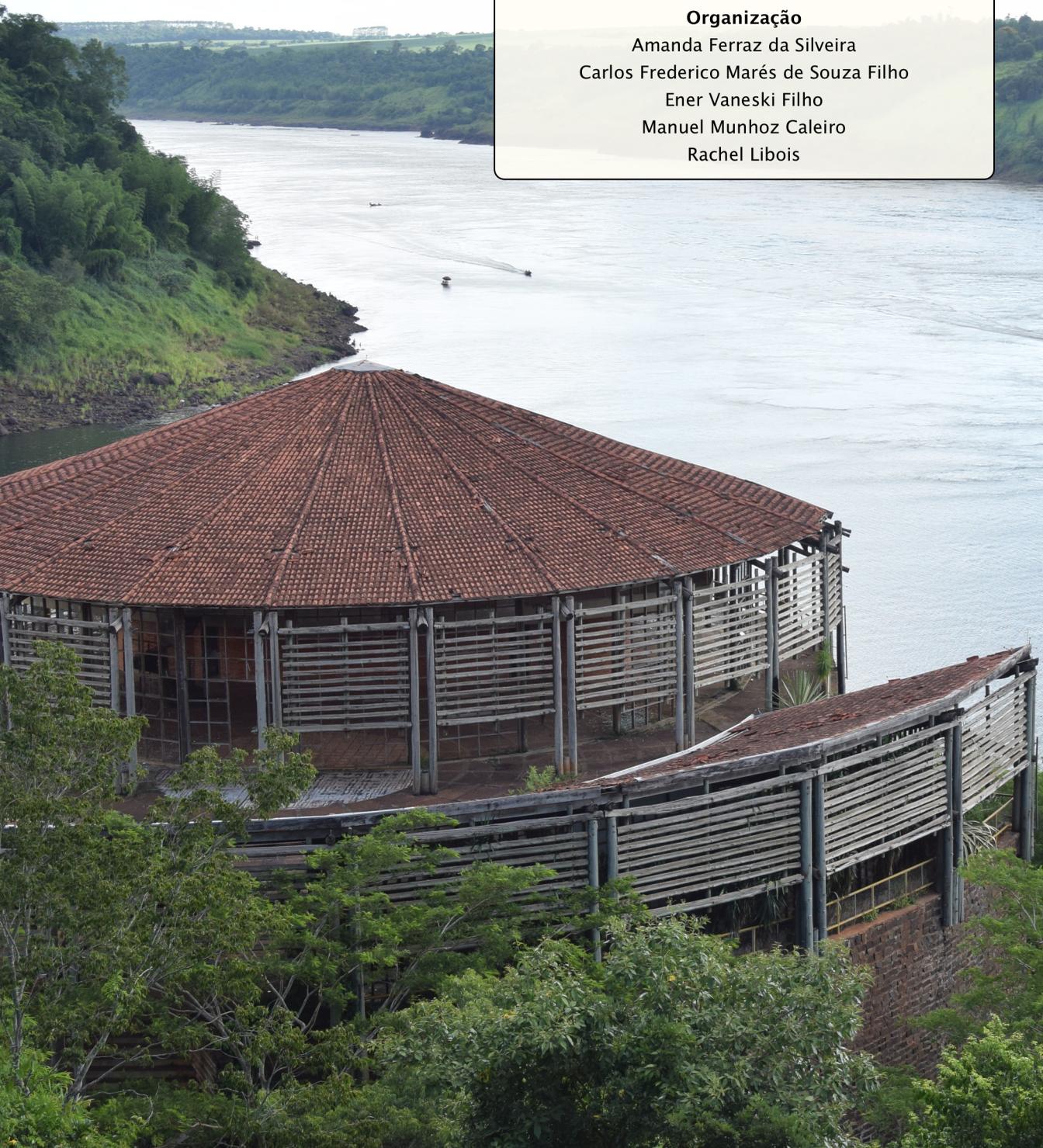
Amanda Ferraz da Silveira

Carlos Frederico Marés de Souza Filho

Ener Vaneski Filho

Manuel Munhoz Caleiro

Rachel Libois



CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS,
TERRITORIALIDADES E
FRONTEIRAS

Tomo II

CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental



PUCPR

GRUPO MARISTA

Grão-Chanceler

Dom José Antônio Peruzzo

Reitor

Ir. Rogério Renato Mateucci

Vice-reitor

Vidal Martins

Pró-Reitor de Desenvolvimento Educacional

Ericson Savio Falabretti

Pró-Reitora de Operações Acadêmicas

Andreia Malucelli

Pró-Reitora de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação

Paula Cristina Tревилатто

Pró-Reitor de Missão, Identidade e Extensão

Fabiano Incerti

Diretora de Marketing

Cristina Maria de Aguiar Pastore

Diretor de Operações de Negócios

Felipe Mazzoni Pierzynski

Diretora de Planejamento e Estratégia

Daniela Gumiero Fernandes

Decano da Escola de Direito

André Parmo Folloni

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito

Cinthia Obladen de Almendra Freitas

co-realização



CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

**CONFLITOS
SOCIOAMBIENTAIS**



apoio



**FORD
FOUNDATION**



Organização
Amanda Ferraz da Silveira
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Ener Vaneski Filho
Manuel Munhoz Caleiro
Rachel Libois

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS, TERRITORIALIDADES E FRONTEIRAS

Tomo II

CEPEDIS
Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

CEPEDIS

Centro de Pesquisa e Extensão
em Direito Socioambiental

Rua Imaculada Conceição, 1155, Prado Velho
CEP 80.230-100 - Curitiba - Paraná - Brasil
www.direitosocioambiental.org
contato@direitosocioambiental.org

Presidente

José Aparecido dos Santos

Vice-Presidenta

Liana Amin Lima da Silva

Diretora Executiva

Flávia Donini Rossito

Primeira Secretária

Amanda Ferraz da Silveira

Segundo Secretário

Oriel Rodrigues de Moraes

Tesoureira

Jéssica Fernanda Maciel da Silva

Conselho Fiscal

Andrew Toshio Hayama
Anne GERALDI Pimentel
Priscila Lini

Conselho Editorial

Antônio Carlos Sant'Anna Diegues
Antônio Carlos Wolkmer
Bartomeu Melià, SJ (*in memorian*)
Bruce Gilbert
Carlos Frederico Marés de Souza Filho
Caroline Barbosa Contente Nogueira
Clarissa Bueno Wandscheer
Danielle de Ouro Mamed
David Sanchez Rubio
Edson Damas da Silveira
Eduardo Viveiros de Castro
Fernando Antônio de Carvalho Dantas
Heline Sivini Ferreira
Jesús Antonio de la Torre Rangel
Joaquim Shiraishi Neto
José Aparecido dos Santos
José Luis Quadros de Magalhães
José Mauricio Arruti
Juliana Santilli (*in memorian*)
Liana Amin Lima da Silva
Manuel Munhoz Caleiro
Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega
Milka Castro Lucic
Priscila Lini
Rosemberth Ariza Santamaría

SI587n Silveira, Amanda Ferraz da *et al.*

Conflitos socioambientais, territorialidades e fronteiras/ Amanda Ferraz da Silveira, Carlos Frederico Marés de Souza Filho, Ener Vaneski Filho, Manuel Munhoz Caleiro, Rachel Libois (org.). t. II. - Curitiba, PR: CEPEDIS, 2022.
232p. 17x24cm.

Inclui bibliografia.

ISBN: 978-65-87022-12-3

1. Conflitos. 2. Territorialidades. 3. Fronteiras. I. Amanda Ferraz da Silveira. II. Carlos Frederico Marés de Souza Filho. III. Ener Vaneski Filho. IV. Manuel Munhoz Caleiro. V. Rachel Libois.

CDD 303.6

320.12

CDU 504.75



SUMÁRIO

PREFÁCIO Ener Vaneski Filho e Rachel Libois	7
A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DO MAR E O DIREITO INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM PROCESSOS DE DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRAS MARÍTIMAS EM FACE DA ELEVAÇÃO NO NÍVEL DOS OCEANOS Leonardo de Camargo Subti e Mário Henrique da Rocha	9
A TENSÃO JURÍDICA E SOCIOAMBIENTAL ENTRE O AGRONEGÓCIO E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MATOPIBA COMO OBSTÁCULO A PERSPECTIVA DO BEM VIVER Maria Fernanda Alcantara Oliveira de Sousa, Maria Rhafisa de Souza Alves e Ruan Didier Bruzaca	25
ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO RELATIVA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM CAMPO GRANDE – MS ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2020, À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL Ingrid Khristina de Brito, Giselle Marques de Araújo e Rosemary Matias	43
ASPECTOS DA RELAÇÃO PORTO-CIDADE EM PARANAGUÁ Rafacla Spada Poleti e Roberta Suero	57
COMUNIDADES PESQUEIRAS E DIREITOS TERRITORIAIS NAS BARRANCAS DO RIO SÃO FRANCISCO Letícia Aparecida Rocha e Erina Batista Gomes	73
CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA RONDA Paola Marina Pessoa e Airton Guilherme Berger Filho	83
CONFLITOS TERRITORIAIS E OS EFEITOS DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS NA REGIÃO AUTÔNOMA DA COSTA CARIBE NICARAGUENSE, AMÉRICA CENTRAL Helen Catalina Ubinger	107
DIREITO INSURGENTE, COOPERATIVISMO E MOVIMENTOS POPULARES DO CAMPO: USO TÁTICO DO DIREITO COOPERATIVO NAS FORMULAÇÕES DO MST SOBRE REFORMA AGRÁRIA POPULAR Bárbara Górski Esteche e Ricardo Prestes Pazello	133
O COLORIDO CIGANO NO MUNDO GADJE: (DES) CONSTRUINDO NORMATIVIDADES Luciana De Assiz Garcia e Manuel Munhoz Caleiro	153
O POVOADO DE CAPELA DO RIO DO PEIXE NO MUNICÍPIO GOIANO DE PIRENÓPOLIS E SEU ATUAL PROCESSO DE URBANIZAÇÃO Leiliane Alves Trindade	173

POR QUE NÃO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? UMA DISCUSSÃO SOBRE OS PDS'S A PARTIR DE DADOS SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Virgínia Totti Guimarães, Felipe Hermeto de Almeida e Paula Máximo de Barros Pinto 189

TERRA ARRASADA: GRILAGEM, CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA
Larissa Ferreira Porto 207

PREFÁCIO

Os trabalhos integrantes dessa obra e as discussões desenvolvidas tiveram base em diversificados referenciais teóricos e normativos trazendo aspectos distintos ligados a conflitos socioambientais, territorialidades e fronteiras. Fornecendo, ainda, arcabouço para discussões nacionais e também internacionais que envolvem as dificuldades ligadas aos conflitos socioambientais e perspectivas para pensar um futuro.

Inicia-se com os trabalhos intitulados “A relação entre o direito internacional do mar e o direito internacional das mudanças climáticas em processos de delimitação de fronteiras marítimas em face da elevação no nível dos oceanos” de autoria de Leonardo de Camargo Subti e Mário Henrique da Rocha e o trabalho “A tensão jurídica e socioambiental entre o agronegócio e as comunidades tradicionais do Matopiba como obstáculo a perspectiva do bem viver” apresentado por Maria Fernanda Alcantara Oliveira de Sousa, Maria Rhafisa de Souza Alves e Ruan Didier Bruzaca. Em seguida os autores Ingrid Khristina de Brito, Giselle Marques de Araújo e Rosemary Matias em “Análise Da Legislação Relativa a Gestão dos Resíduos Sólidos em Campo Grande – MS Entre Os Anos De 2012 A 2020, à Luz Do Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental” e os autores Rafaela Spada Poleti e Roberta Suero em “Aspectos Da Relação Porto-Cidade Em Paranaguá” trazem importantes reflexões para os conflitos socioambientais.

Em a “Comunidades Pesqueiras e Direitos Territoriais nas Barrancas do Rio São Francisco” Letícia Aparecida Rocha e Erina Batista Gomes apontam a existência de diversidades coletivas identitárias nas barrancas do rio São Francisco é anterior ao início do processo de “desenvolvimento econômico” da região do Norte de Minas Gerais. Já ao Sul do Brasil o trabalho “Conflitos Socioambientais na Regularização Fundiária no Parque Natural Municipal da Ronda” de Paola Marina Pessoa e Airton Guilherme Berger Filho trata de conflitos socioambientais relacionados com a regularização fundiária no Parque Natural Municipal da Ronda, no município de São Francisco de Paula.

Helen Catalina Ubinger no artigo “Conflitos Territoriais e os Efeitos da Violação de Direitos Constitucionais na Região Autônoma da Costa Caribe Nicaraguense, América Central” promoveu uma análise antropológica sobre os efeitos da violação de direitos humanos e territoriais etnicamente diferenciados, na chamada Região Autônoma da Costa Caribe Sul e Norte, na Nicarágua, América Central.

Com o título “Direito Insurgente, Cooperativismo e Movimentos Populares do Campo: Uso Tático Do Direito Cooperativo nas Formulações do MST Sobre Reforma Agrária Popular” Bárbara Górski Esteche e Ricardo Prestes Pazello do ponto de vista da crítica jurídica realizam uma análise dos possíveis usos do direito feitos pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no contexto de suas formulações mais recentes sobre a reforma agrária popular.

Em seguida, “O Colorido Cigano no Mundo Gadge: (Des) Construindo

Normatividades” Com a delimitação temática “Povos Ciganos e Normatividade”, discorreu sobre a construção e aplicação de normatividades jurídicas estatais, específicas para Povos Ciganos, buscando identificar as abordagens da relação entre eles e o Estado, a partir da problemática de qual seria a proteção jurídica dos direitos dos Povos Ciganos no Brasil, com autoria de Luciana De Assiz Garcia e Manuel Munhoz Caleiro.

O texto “O Povoado de Capela do Rio do Peixe no Município Goiano de Pirenópolis e Seu Atual Processo De Urbanização” de Leiliane Alves Trindade analisa os impactos recentes no povoado como o fenômeno da gentrificação. Auxilia no entendimento acerca do intenso processo de urbanização que o Povoado vem enfrentando nos últimos anos.

O texto “Por Que Não Projeto de Desenvolvimento Sustentável? Uma Discussão Sobre Os PDS’s A Partir de Dados Sobre o Estado do Rio De Janeiro” de Virgínia Totti Guimarães, Felipe Hermeto de Almeida e Paula Máximo de Barros Pinto esclarece que o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), categoria de assentamento ambientalmente diferenciado, teve uma aplicação restrita a determinadas regiões e que foi instrumento pouco utilizado no Estado do Rio de Janeiro onde apenas dois PDS’s e ambos decorreram de decisões judiciais foram implantados.

“Terra Arrasada: Grilagem, Criminalidade e Violência Na Amazônia Brasileira” de Larissa Ferreira Porto completa esta obra ao abordar a colonização da região ao longo dos séculos e as normativas que regulam a ocupação de terras na área da Amazônia Legal, com a finalidade de elucidar como a expansão da apropriação ilegal de terras públicas está relacionada com a destruição da floresta, com a criminalidade e a violência demonstrando como a anistia à grilagem de terras favorece os confrontos no meio rural no bioma amazônico.

Com esta publicação espera-se, portanto, contribuir com as reflexões e conhecimentos expressos e compartilhados nas páginas que seguem, somando-se aos esforços de colaborar para um direito efetivamente socioambiental e afeito às tantas diversidades, territorialidades e fronteiras que caracterizam os povos e a natureza na América Latina, esforços para os quais também o leitor poderá ser tocado a contribuir, dada a grande necessidade de conscientes cabeças e braços para essa luta.

Boa leitura!

Ener Vaneski Filho
Rachel Libois

A RELAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DO MAR E O DIREITO INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM PROCESSOS DE DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRAS MARÍTIMAS EM FACE DA ELEVAÇÃO NO NÍVEL DOS OCEANOS

Leonardo de Camargo Subtil¹
Mário Henrique da Rocha²

1 INTRODUÇÃO

A elevação no nível dos oceanos em decorrência das mudanças climáticas constitui-se em uma realidade que tem preocupado não apenas a comunidade científica, mas também as populações residentes em Estados insulares e comunidades costeiras. Essa preocupação se dá em função de que a elevação do nível dos oceanos pode alcançar níveis jamais observados pela humanidade, ocasionando, assim, o alagamento de áreas continentais e o desaparecimento total ou parcial de ilhas e Estados insulares, que, por conseguinte, poderia levar a modificações substanciais na delimitação marítima dos Estados afetados.

Tal possibilidade foi levantada inclusive perante a Corte Permanente de Arbitragem (PCA) em controvérsia envolvendo Bangladesh e Índia. Neste caso, Bangladesh alega que os pontos base escolhidos na delimitação marítima, inclusive as linhas de base, poderiam estar submersos dentro de alguns anos em virtude das mudanças climáticas e consequente elevação no nível dos oceanos.

Diante da conjuntura exposta, a presente pesquisa busca responder o seguinte problema de pesquisa: Como se dá a relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas em relação aos processos de delimitação de fronteiras marítimas no mundo?

Para possibilitar a realização da pesquisa, adotou-se uma metodologia analítico-conceitual e como técnica de pesquisa exploratória e bibliográfica. Este estudo apresenta como objetivo geral compreender como se dá a relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas em processos de delimitação marítima no mundo.

Em relação aos objetivos específicos, tem-se por finalidade: a) Analisar os instrumentos jurídico-normativos que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM)³ dispõe em relação aos processos de delimitação marítima; b) Investigar os métodos de delimitação marítima desenvolvidos por Cortes e Tribunais Internacionais; e c) Compreender a relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional

¹ Professor do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Doutor em Direito Internacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Vice-Presidente do Instituto Brasileiro de Direito do Mar (IBDMar). E-mail: leonardodecamargosubtil@gmail.com.

² Mestrando no Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul. Membro do Instituto Brasileiro de Direito do Mar (IBDMar). E-mail mhrocha@ucs.br

³ Doravante, CNUDM

das Mudanças Climáticas em virtude da elevação do nível dos oceanos e consequente possibilidade da modificação de delimitações marítimas.

2 TRATAMENTO NORMATIVO DE CATEGORIAS ENVOLVENDO PROCESSOS DE DELIMITAÇÃO MARÍTIMA NA CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO DO MAR (CNUDM)

Assim como o processo de delimitação de fronteiras terrestres revela-se essencial aos Estados, no que diz respeito ao estabelecimento do território onde exercem soberania, o processo de delimitação marítima torna-se relevante para que se distinga, com precisão, os diferentes espaços marítimos e os regimes jurídicos aplicáveis a estes espaços. O primeiro destes espaços é o mar territorial, espaço com uma largura fixada, não superior a 12 milhas marítimas (artigo 3º da CNUDM). Neste espaço, os Estados exercem soberania, porém essa soberania é limitada pelo direito de passagem inocente (TANAKA, 2012, p.85).

A zona contígua constitui-se em um espaço marítimo estabelecido na sequência do mar territorial, sendo que sua largura “não pode estender-se além de 24 milhas marítimas” (artigo 33, (2) da CNUDM). A largura da zona contígua, como bem observa Adherbal Meira Mattos (2008, p.25), é medida “a partir da linha de base que mede a largura do mar territorial, portanto, 12 milhas marítimas”. Na zona contígua, o Estado tem como prerrogativa a adoção de medidas de fiscalização para: a) evitar infrações a leis e regulamentos de ordem aduaneira, fiscal, imigratória ou sanitária (artigo 33, (1), a) da CNUDM); e b) “reprimir as infrações às leis e regulamentos no seu território ou no seu mar territorial” (artigo 33, (1), b) da CNUDM).

Em sequência à zona contígua, encontra-se a Zona Econômica Exclusiva (ZEE)⁴, com largura que se não deve estender para além das 200 milhas marítimas (artigo 57 da CNUDM). Observa-se que a largura máxima que uma ZEE pode alcançar é de 188 milhas marítimas, vez que as primeiras 12 milhas marítimas são consideradas Mar Territorial (TANAKA, 2012, p. 125). Neste espaço, o Estado costeiro possui os seguintes direitos: I- exploração; II- aproveitamento; III - conservação e gestão dos recursos naturais vivos e não vivos; IV - sobre águas sobrejacentes ao leito do mar; e V - do leito do mar e seu subsolo “inclusive para a produção de energia a partir da água, das correntes e dos ventos” (MATOS, 2008, p. 34).

Para proceder com a delimitação marítima de qualquer Estado, a CNUDM estabelece a utilização de balizadores, denominados de linhas de base, possibilitando desta forma “a definição do mar territorial” (TRINDADE, 2003, p. 69) e ainda o cálculo dos demais espaços marítimos (ZANELLA, 2017, p. 109). Tais linhas determinam, baseado

⁴ Doravante, ZEE

na distância da costa, as diversas zonas jurisdicionais (TANAKA, 2012, p. 115), e, por consequência, o “regime jurídico aplicável a determinado local” (ZANELLA, 2017, p. 109). Yoshifumi Tanaka (2012, p. 115) observa ainda que a delimitação efetuada pelas linhas de base é importante para distinguir as águas interiores do mar territorial, vez que o regime jurídico aplicável às águas interiores difere daquele cabível ao mar territorial.

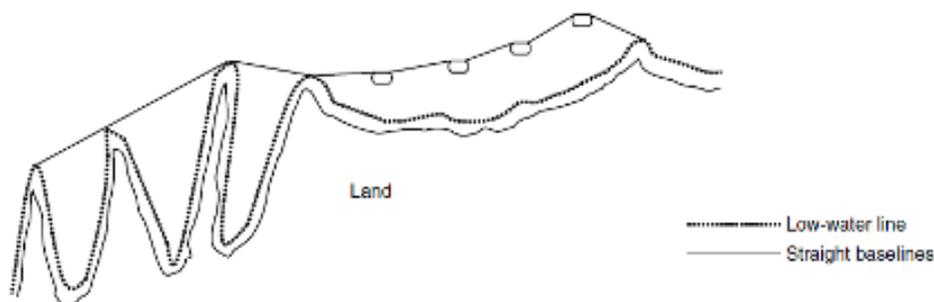
Importante se faz observar que “existem duas formas de demarcação das linhas de base” (ZANELLA, 2017, p. 109), dispostos na CNUDM, em seus artigos 5º e 7º. A primeira destas possibilidades de delimitação marítima reside na denominada linha de base normal. A segunda, por sua vez, é conhecida por linha de base reta.

De acordo com o artigo 5º da CNUDM, as linhas de base normal são medidas pela “linha de baixa-mar ao longo da costa, tal como indicada nas cartas marítimas de grande escala, reconhecidas oficialmente pelo Estado costeiro”. Isso significa que a linha de base normal é traçada pela linha de mais baixa maré ao largo da costa de um Estado (ZANELLA, 2017, p. 109).

Em que pese não ser possível estabelecer um padrão aplicável a todos os Estados, Yoshifumi Tanaka (2012, p. 45) observa que normalmente os Estados indicam a linha de maré mais baixa que os gráficos existentes sejam capazes de apontar. No mesmo sentido, Adherbal Meira Mattos pontua que, existindo o reconhecimento do Estado, fundado em cartas náuticas de grande escala, independem os “métodos de traçado (poligonal, curvas tangentes ou linhas paralelas)” (MATTOS, 2014, p. 24).

A CNUDM, em seu artigo 6º, traz especial distinção quanto aos recifes, ao determinar que as ilhas situadas em atóis ou ilhas que possuem cadeias de recifes, devem adotar como linha de base, “a linha de baixa-mar do recife que se encontra do lado do mar” (artigo 6º da CNUDM). No mesmo sentido, o artigo 13 da CNUDM, ao tratar do baixio a descoberto, entende que estando este dentro da distância que não venha a exceder a largura do mar territorial (12 milhas náuticas, em conformidade com o artigo 3º da CNUDM), poderá utilizar a linha de base normal como parâmetro (ZANELLA, 2017, p. 110).

As linhas de base reta, por sua vez, têm suas regras delimitadas pelo artigo 7º da CNUDM. Yoshifumi Tanaka (2012, p. 46) conceitua as linhas de base reta como um sistema de linhas retas que visa unir pontos específicos na linha de mais baixa maré, ressaltando que estas linhas devem ser utilizadas onde a costa é profundamente recortada, ou se houver uma franja de ilhas ao longo da costa, conforme pode ser verificado na sequência (Figura 1).

Figura 1 – Linhas de Base

Fonte: Tanaka (2012, p. 46)

Verifica-se que a Figura 1 representa, de maneira visual, a possibilidade de traçar uma linha de base reta tanto para situações de costa recortada, quanto na existência de franja de ilhas ao longo da costa. Esta figura apresenta ainda como se daria o traçado da linha de mais baixa maré nestes mesmos pontos.

Conforme Zanella, a “CNUDM faz alusão a algumas circunstâncias e condições para a utilização deste método” (2017, p.110). A primeira delas é a já citada e explicitada pela figura 1, ou seja, a utilização “em locais em que a costa apresente recortes profundos e reentrâncias ou em que exista uma franja de ilhas ao longo da costa na sua proximidade imediata” (artigo 7º, (1) da CNUDM). Da mesma forma, os Estados poderão adotar linhas de base reta, quando possuírem deltas ou outros acidentes naturais (artigo 7º, (2) da CNUDM).

Ainda com relação ao artigo 7º, (2) da CNUDM, chama a atenção a seguinte permissão: “mesmo que a linha de baixa-mar retroceda posteriormente, essas linhas de base reta continuarão em vigor até que o Estado costeiro as modifique de conformidade com a presente Convenção” (artigo 7º, (2) da CNUDM). Desta forma, respeitando os ditames da CNUDM, nos casos em que a linha de baixa maré retroceda, o Estado poderá manter a sua linha de base reta, por prazo indeterminado.

Em seguida, a CNUDM (artigo 7º, (3) da CNUDM) estabelece que estas linhas não devem se afastar de forma considerável “da direção geral da costa”. Da mesma forma, as áreas situadas dentro destas linhas “devem estar suficientemente vinculadas ao domínio terrestre para ficarem submetidas ao regime das águas interiores” (artigo 7º, (3) da CNUDM).

Além disso, a linha de base reta não deve ser traçada de maneira a contemplar baixios que ficam evidentes apenas com a maré baixa, mesmo com alguma forma de construção nestes baixios (artigo 7º, (4) da CNUDM). Por fim, a CNUDM determina que um Estado

não poderá se utilizar do método de linhas de base reta para prejudicar outro Estado, “de modo a separar o mar territorial de outro Estado do alto mar ou de uma zona econômica exclusiva” (artigo 7º, (6) da CNUDM). É importante destacar que o procedimento de definição das linhas de base reta é questionável, em razão do não estabelecimento, por parte da CNUDM, de um critério claro ou de limites para o estabelecimento de tais linhas ficando “a sua aplicação sujeita à vontade interna de cada Estado ribeirinho” (ZANELLA, 2017, p. 111).

Atualmente, o Brasil possui diversos pontos de linhas de base normal ou reta, regulamentados pelo Decreto nº 8.400/2015, estando em conformidade à CNUDM, uma vez que o artigo 14 permite a “combinação de métodos para determinar as linhas de base” (artigo 14 da CNUDM). Dentre os pontos de linha de base reta, destacam-se a Baía do Oiapoque, (Amapá); a Foz do Rio São Francisco (Alagoas); a Foz do Rio Doce (Espírito Santo); e o Arroio Chuí (Rio Grande do Sul).

Não se pode olvidar também das costas adjacentes (lado a lado) ou situadas frente a frente. Estas duas possibilidades estão previstas pelo artigo 15 da CNUDM, o qual refere que, na existência de costas adjacentes ou de costas situadas frente a frente, nenhum dos Estados tem o direito de “estender o seu mar territorial além da linha mediana cujos pontos são equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base” (artigo 15 da CNUDM), salvo por acordo entre os Estados ou, ainda, para delimitação de forma diferenciada do mar territorial dos Estados, ser necessária a utilização de títulos históricos ou de outras circunstâncias especiais” (artigo 15 da CNUDM).

Yoshifumi Tanaka (2012, p. 198) aduz que os Tribunais Internacionais tendem a aplicar o método da equidistância previsto na CNUDM, independentemente da configuração da costa, ou seja, não interessando se as costas são adjacentes ou frente a frente. Ressalta-se que em que pese a previsão por parte da CNUDM, casos de delimitação marítima são levados a Cortes e Tribunais Internacionais. Alguns destes casos serão analisados no tópico subsequente.

Analisadas as duas formas dispostas pelo texto da CNUDM, no tocante à delimitação marítima, a saber: linhas de base normal (artigo 5º da CNUDM) e linhas de base reta (artigo 7º da CNUDM), além da existência de costas adjacentes ou situadas frente a frente (artigo 15 da CNUDM), passa-se, a um segundo estágio, objetivando a verificação dos métodos de delimitação marítima desenvolvidos por Cortes e Tribunais Internacionais.

3 MÉTODOS DE DELIMITAÇÃO MARÍTIMA DESENVOLVIDOS POR CORTES E TRIBUNAIS INTERNACIONAIS

O Direito Internacional apresenta, em seu consistente rol de casos perante Cortes e Tribunais Internacionais, diversas decisões inerentes aos métodos de delimitação marítima.

Neste ínterim, é necessário salientar que o Direito Internacional do Mar foi, até o Século XX, eminentemente costumeiro, sendo que um dos primeiros esforços para desenvolver a forma escrita do Direito Internacional do Mar surgiu na Conferência de Haia em 1930 (TANAKA, 2012, p.20).

No que se refere às linhas de base reta, o primeiro precedente no Direito Internacional, na Corte Internacional de Justiça (ICJ), remete ao *Fisheries Case: United Kingdom vs. Norway* - Caso das Pescas entre Reino Unido e Noruega – de 1951 (ZANELLA, 2017, p. 111). No ano de 1935, a Noruega publicou Decreto, em que estabelecia a utilização de linhas de base reta ao largo de sua costa, com a intenção de garantir interesses vitais da população do extremo norte do país (NORUEGA, 1935, n.p.) e também o direito de pesca na região (ICJ, 1951, n.p.).

Yoshifumi Tanaka (2012, p. 47) infere que a zona costeira em disputa neste caso é de larga extensão, englobando a costa da Noruega continental além de ilhas, ilhotas, rochas e recifes. No total, a Noruega estabeleceu 48 pontos de base reta (WALDOCK, 1951, p.114). Ao se sentir prejudicado, o Reino Unido demandou contra a Noruega perante a Corte Internacional de Justiça (ICJ), sob a alegação de que algumas linhas traçadas pela Noruega, não estariam de acordo com a direção geral da costa e, portanto, não teriam sido definidas de maneira razoável (ICJ, 1951, n.p.).

A ICJ reconheceu o direito da Noruega de estabelecer linhas de base reta, considerando, assim, que o decreto norueguês de 1935, que traçava tais linhas, não era contrário ao direito internacional (ICJ, 1951, n.p.). Em sua decisão, a ICJ rejeitou a alegação formulada pelo Reino Unido, estabelecendo que, perante o Direito Internacional, a regra de delimitação marítima é a de que as linhas de base devem seguir a direção geral da costa, endossando, assim, as linhas de base reta traçadas pela Noruega (WALDOCK, 1951, p.131).

O Tribunal Internacional do Direito do Mar (ITLOS) possui atualmente três Casos versando sobre a delimitação de fronteiras marítimas (ITLOS, 2021, n.p.). Foram registrados até então o Caso nº 16 entre Bangladesh e Mianmar; Caso nº 23 envolvendo Gana e Costa do Marfim; e Caso nº 28 em que litigam as Ilhas Maurício e Maldivas, este último ainda não concluído (ITLOS, 2021, n.p.).

O Caso de nº 16 diz respeito à delimitação da fronteira marítima entre Bangladesh e Mianmar, na região conhecida como Baía de Bengala (ITLOS, 2009, n.p.). Ambos países se tornaram signatários da CNUDM, em 2009, e, neste mesmo ano, a controvérsia foi submetida à apreciação do ITLOS (MELO, 2012, p. 330), na intenção de Bangladesh garantir uma satisfatória delimitação marítima da fronteira com Mianmar perante o Direito Internacional (ITLOS, 2012, p.11).

Em seus memoriais, ambos Estados apontaram as coordenadas geográficas que

entendem por direito, sendo que Bangladesh apontou sete pontos de coordenadas, afirmando que já tinham firmado com Mianmar, no ano de 1974, um acordo para fixação da fronteira marítima (ITLOS, 2012, p.17). Mianmar, por sua vez, também apresentou pontos de coordenadas; porém, subdividiu o segundo ponto em seis, alegando que a fronteira funciona da forma por eles apontada (ITLOS, 2012, p.17-18).

No julgamento, o ITLOS reconheceu o acordo entre Bangladesh e Mianmar de 1974 como válido (ITLOS, 2012, p.291). Além disso, o Tribunal afirmou: (I) Que o método de equidistância não pode ser aplicável ao caso, sendo aplicável o método de bissetriz (reta que divide um ângulo); (II) Que, com base na prova pericial, a plataforma continental de ambos estados se estende para além das 200 milhas marítimas e, finalmente, determinando (III) Que a área para além das 200 milhas denominada de *grey area* seja alocada para Bangladesh (ITLOS, 2012, p.292). Desta forma, observa-se que o ITLOS se declara competente para tratar sobre a delimitação da plataforma continental estendida (JIMENEZ PINEDA, 2021, 342).

O segundo Caso de delimitação marítima levado ao ITLOS, de nº 23, foi uma controvérsia envolvendo Gana e Costa do Marfim, em que o primeiro Estado solicita ao ITLOS que proceda com a delimitação marítima, incluindo a plataforma continental para além das 200 milhas marítimas (ITLOS, 2017, p. 13), buscando um traçado diferente da linha de equidistância, que os beneficiaria. Os Estados envolvidos na controvérsia concordaram com a constituição de uma Câmara Especial dentro do Tribunal para tratar da controvérsia (ITLOS, 2017, p. 15).

No julgamento do Caso 23, a Câmara Especial resolveu, por unanimidade, traçar uma linha equidistante única inclusive para a plataforma continental estendida (MARTIN, 2019, p.153). Além disso, o ITLOS reafirma sua jurisdição para delimitar fronteiras marítimas inclusive para além das 200 milhas, observando que não existia acordo anterior entre as duas nações (ITLOS, 2017, p. 175). Neste ponto específico, o Tribunal rejeitou a alegação de Gana, fazendo valer a linha de equidistância (ITLOS, 2017, p. 175).

O último caso levado ao ITLOS é o Caso 28, relativo à controvérsia acerca da delimitação marítima entre as Ilhas Maurício e Maldivas, no Oceano Índico (ITLOS, 2019, p.1). Este caso novamente tem especial relação com a plataforma continental estendida das Maldivas e uma possível sobreposição da ZEE de Maurício. Neste ponto, é interessante citar que tanto Maurício (CIA, 2021b, n.p.) como Maldivas (CIA, 2021a, n.p.) são pequenos Estados do Oceano Índico e possuem economias dependentes da sua ZEE. Até o presente momento, o Caso não foi julgado pelo ITLOS (ITLOS, 2021, n.p.), não sendo possível, assim, analisar os detalhes inerentes ao Caso 28.

Submetido no âmbito da Parte XV da CNUDM, o último caso a ser analisado é o Caso da Arbitragem entre Bangladesh e Índia, instituído perante a Corte Permanente de

Arbitragem (PCA), entre Bangladesh e Índia, em que as partes versaram sobre a delimitação da fronteira marítima entre os Estados (PCA, 2009, n.p.). Este caso apresenta uma peculiaridade importante derivada de uma alegação de Bangladesh.

Ao argumentar que o método de equidistância não seria aplicável ao Caso, o Estado de Bangladesh traz a ideia de possibilidade de mudança ou imprecisão da delimitação marítima em virtude da elevação no nível dos oceanos causada pelas mudanças climáticas, em função de que os pontos escolhidos, inclusive as linhas de base, poderão estar submersas dentro de alguns anos – *“the low tide elevations chosen by India will likely have changed or disappeared. Even the coastal locations of the base points chosen by Bangladesh will probably be submerged”* – (PCA 2014, p. 68).

O Tribunal arbitral, instituído em conformidade ao Anexo VII da CNUDM, entende que este argumento atualmente não é consistente, aduzindo que a relevância se encontra no estabelecimento das linhas de base que irão refletir na direção geral da costa – *“it is rather whether the choice of base points located on the coastline and reflecting the general direction of the coast is feasible in the present case and at the present time”* – (PCA 2014, p. 68). Na decisão do Tribunal arbitral, a incerteza e imprevisibilidade (insegurança jurídica) quanto aos impactos das mudanças climáticas fazem com que não seja possível atualmente considerar tais questões no estabelecimento de linhas de equidistância utilizadas para a delimitação de fronteiras marítimas (PCA 2014, p. 123).

Em que pese a atual posição do Tribunal Arbitral, neste Caso, seja por não considerar as mudanças climáticas como fator de relevância na delimitação de fronteiras marítimas (PCA 2014, p. 123), o caso entre Bangladesh e Índia é paradigmático ao levar para uma Corte Internacional, pela primeira vez, a questão das mudanças climáticas e elevação do nível dos oceanos. Em outras palavras, este Caso foi inovador ao citar a preocupação com a (im)possibilidade de modificação da delimitação marítima em virtude de mudanças climáticas ao longo dos próximos anos.

Este tópico observou, portanto, que o método de delimitação marítima adotado por Cortes e Tribunais Internacionais, em regra geral, é do da equidistância, sendo que, na impossibilidade de utilização de tal método, outros poderão ser adotados como o método de bisetrix, utilizado pelo ITLOS para a delimitação da fronteira marítima entre Bangladesh e Mianmar, no Caso 16. Passa-se, assim, ao tópico final desta pesquisa, que se destina a averiguar a relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas em virtude da elevação do nível dos oceanos e a consequente (im)possibilidade de modificação das delimitações de fronteiras marítimas.

4 RELAÇÃO ENTRE O DIREITO INTERNACIONAL DO MAR E O DIREITO INTERNACIONAL DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS EM FACE

DA ELEVAÇÃO DO NÍVEL DOS OCEANOS E POSSIBILIDADE DA MODIFICAÇÃO DE DELIMITAÇÕES MARÍTIMAS

Conforme esta pesquisa verificou, a CNUDM estabelece duas formas de delimitação de linhas de base (normal e reta), que servem de base para o estabelecimento da direção geral da costa. Da mesma forma, observou-se que Tribunais e Cortes internacionais geralmente utilizam o método de equidistância (distância vertical entre as curvas) sendo adotado também, nos casos em que a equidistância não se mostre possível, o método de bissetriz (reta que divide um ângulo).

Importante ponto foi levantado por Bangladesh, em controvérsia de delimitação marítima com a Índia perante a Corte Permanente de Arbitragem (PCA). Ao alegar que o método de equidistância não poderia ser aplicável ao Caso, em virtude da elevação no nível dos oceanos, o Estado provocou, pela primeira vez, a resposta de um Tribunal Internacional correlacionando Direito Internacional do Mar e Direito Internacional das Mudanças Climáticas (PCA 2014, p. 123).

No que tange às mudanças climáticas, Benoit Mayer (2018, p. 5), observa que cientistas são unânimes em afirmar que as atividades humanas, como a queima de combustíveis fósseis, têm impacto determinante no aquecimento global. No âmbito da elevação dos níveis dos oceanos, Mayer (2018, p. 6) afirma que, além do derretimento de glaciares e placas de gelo, a elevação dos níveis dos mares dá-se por questões físicas, ou seja, com o aumento da temperatura, a água se expande, elevando seu nível.

De fato, a preocupação com as mudanças climáticas e a consequente elevação do nível dos oceanos são uma realidade que tem preocupado não apenas a comunidade científica, mas também as populações residentes em ilhas, Estados insulares e comunidades costeiras. Tal preocupação é derivada dos resultados de estudos que demonstram o evidente aumento no nível oceânico, como a própria pesquisa elaborada pelo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), em 2013, que concluiu que a elevação no nível dos oceanos foi de dezesseis centímetros no Século XX, podendo se aproximar de um metro de elevação até 2100, caso medidas urgentes para cessar o aumento no nível dos oceanos não sejam adotadas (IPCC, 2013, p.28). Em um cenário mais otimista, as emissões de carbono terão um pico na década de 2020, apresentando em seguida uma diminuição ou até índices de emissão negativos (MAYER, 2018, p. 9)

Este estudo do IPCC aponta diversos fatores de risco para o planeta, com relação às mudanças climáticas e elevação do nível dos oceanos. O Relatório cita a constante perda de massa e extensão dos mantos de gelo na Groenlândia, Antártida e demais glaciares, considerando como substancial a perda de gelo nestas regiões ao longo dos últimos anos (IPCC, 2013, p. 12).

Demonstrando uma correlação direta, o IPCC infere que “a taxa de aumento do nível do mar desde meados do século XIX tem sido maior do que a taxa média durante os dois milénios anteriores” (2013, p.14). O estudo é claro ao enfatizar ainda que, desde o início da década de 1970, “a perda de massa glaciária e a expansão térmica do aquecimento do oceano explicam cerca de 75% do aumento médio global do nível do mar observado” (IPCC, 2013, p. 14).

A Organização das Nações Unidas tem atuado, por intermédio de diversos mecanismos, para tentar frear os efeitos das mudanças climáticas. Dentre estes mecanismos, destaca-se a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC), em vigor desde 1994, contando com a participação de 196 Estados (MAYER, 2018, p. 12). A UNFCCC estabeleceu, por exemplo, a Conferência das Partes (COP), também denominada de Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (MAYER, 2018, p. 12).

Além disso, sob o regime da UNFCCC (MAYER, 2018, p. 33), encontram-se o Protocolo de Kyoto de 1997 e o Acordo de Paris de 2016, ambos referentes à redução da emissão de gases causadores do efeito estufa. O Protocolo de Kyoto, de 1997, foi ratificado pelo Brasil em 2005, contendo diversas obrigações, dentre as quais se encontram aquelas relacionadas à diminuição na emissão de gases do efeito estufa, busca pela eficiência energética, cooperação com outros Estados e a promoção de formas sustentáveis de agricultura (BRASIL, 2005, n.p.).

Já o Acordo de Paris encontra-se em vigor desde 2016 (MAYER, 2018, p.47). Este Acordo possui como objetivos específicos manter a elevação da temperatura global abaixo de 2°C, empregando esforços para limitar essa elevação a 1,5°C; fortalecer a adaptação aos efeitos negativos das mudanças climáticas criando um ambiente de baixos níveis de emissão de gases, ao passo que não prejudique a produção mundial de alimentos; e que os movimentos econômicos sejam “compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima” (artigo 2º do Acordo de Paris).

Além dos aspectos socioeconômicos, a elevação no nível dos oceanos demonstra implicações abrangentes na dimensão geopolítica, ocasionando o alagamento de áreas continentais e o desaparecimento total ou parcial de ilhas e Estados insulares (TANAKA, 2012, p.52). É comum a referência a pequenos Estados Insulares como Tuvalu, Kiribati e diversas outras pequenas ilhas dos oceanos Índico e Pacífico, que, em virtude da elevação do nível dos oceanos, “correm o risco de serem os primeiros Estados do globo a deixar de existir, quer pelo desaparecimento do seu território ou pela inviabilização deste para manter a vida humana” (MAZZUOLI; FIORENZA, 2013, p. 24). No mesmo sentido, Mayer (2018, p. 10) cita que regiões costeiras e Estados insulares poderiam se tornar

inabitáveis em consequência da elevação no nível dos oceanos.

Como referido, as linhas de base normal serão fixadas pelo ponto de mais baixa maré, segundo o artigo 5º da CNUDM. Todavia, para os pequenos Estados, a necessidade de modificação de suas linhas de base, em virtude da elevação no nível dos oceanos, ocasionaria perdas no espectro econômico. Diante de tal situação Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue e Ilhas Marshall, todos considerados como ilhas ou Estados insulares, modificaram suas legislações estabelecendo uma espécie fixa de linhas de base (DA SILVA, 2020, p. 246).

O procedimento de estabelecimento de linhas de base fixa, em detrimento das linhas de base normal, mostra-se contrário ao que determina o artigo 5º da CNUDM, a saber: ponto de mais baixa maré para o estabelecimento das linhas de base normal. No mesmo sentido, a jurisprudência no Caso relativo à delimitação marítima entre Bangladesh e Índia perante a Corte Permanente de Arbitragem (PCA), preconiza que: *“It is rather whether the choice of base points located on the coastline and reflecting the general direction of the coast is feasible in the present case and at the present time”* (PCA, 2014, p. 68). Ou seja, é necessária a existência das linhas de base normal (ou reta), em conformidade à CNUDM, para o estabelecimento da direção geral da costa.

Verifica-se que CNUDM e a jurisprudência internacional dispõem de mecanismos que buscam padronizar a delimitação marítima, trazendo maior segurança aos Estados; todavia, a inter-relação entre o Direito Internacional das Mudanças Climáticas e o Direito Internacional do Mar ainda se revela frágil e incipiente. Para modificar tal realidade, é necessário o estabelecimento de novos métodos, práticas, acordos e regras, que possam integrar o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas, seja por meio de negociações diplomáticas ou de processos judiciais, garantindo a manutenção e previsibilidade das fronteiras já existentes, além de salvaguardar os avanços conquistados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O problema de pesquisa elencado para a presente pesquisa foi o seguinte: Como se dá a relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas em relação aos processos de delimitação de fronteiras marítimas no mundo? Para tanto, foram analisados o tratamento normativo de categorias envolvendo processos de delimitação marítima na Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) (I), os métodos de delimitação marítima desenvolvidos por Cortes e Tribunais Internacionais (II), a compreensão acerca da relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas em virtude da elevação do nível dos oceanos e a consequente possibilidade da modificação de delimitações marítimas (III).

Preliminarmente, a pesquisa averiguou que a CNUDM possui dois métodos de delimitação das linhas que servirão de base para dar a direção geral da costa, a saber: as linhas de base normal (artigo 5º da CNUDM) e linhas de base reta (artigo 7º da CNUDM). Além disso, a CNUDM prevê, em seu artigo 15, a situação de costas adjacentes (lado a lado) ou frente a frente. Tais situações tradicionalmente são levadas aos Tribunais e Cortes Internacionais, quando existem controvérsias entre os Estados acerca da delimitação de fronteiras marítimas.

Verificou-se ainda, em um segundo tópico, que as Cortes e Tribunais Internacionais têm recebido Casos relativos a controvérsias quanto ao processo de delimitação das fronteiras marítimas. Neste íterim, por seu destaque, foram elencados: (a) O caso emblemático entre Noruega e Reino Unido com relação às linhas de base reta; (b) Os três casos interpostos no ITLOS, representando mais de 10% dos casos apreciados pelo Tribunal do Mar; e (c) A controvérsia entre Bangladesh e Índia, instituída em conformidade ao Anexo VII da CNUDM perante a Corte Permanente de Arbitragem (PCA), que constituiu um paradigma ao trazer a possibilidade da influência da elevação dos níveis dos oceanos na delimitação de fronteiras marítimas. Foi possível observar que, majoritariamente, Cortes e Tribunais Internacionais têm adotado o método da equidistância, sendo possível ainda a adoção do método de bissetriz, nos casos em que o primeiro não possa ser utilizado.

No ponto derradeiro desta pesquisa, foi possível concluir que o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas possuem uma correlação direta, em virtude do perigo iminente da elevação no nível dos oceanos. Observou-se que alguns pequenos Estados (Vanuatu, Kiribati, Tuvalu, Niue e Ilhas Marshall), buscando preservar a largura de seus espaços marítimos, modificaram suas legislações, formando uma espécie de linhas de base fixa, o que colidiria com o artigo 5º da CNUDM. No mesmo sentido, na referida controvérsia entre Bangladesh e Índia, entende-se que a elevação no nível dos oceanos não pode ser levada em consideração para a delimitação de fronteiras marítimas, sendo necessário o estabelecimento de linhas de base normal ou reta.

À vista dos fatos analisados, no que diz respeito à relação entre o Direito Internacional do Mar e o Direito Internacional das Mudanças Climáticas nos processos de delimitação de fronteiras marítimas pelo mundo, constatou-se que mares e oceanos já estão sendo afetados pelos efeitos das mudanças climáticas, ocasionando a sua elevação dos seus níveis e a consequente desconfiguração de certas áreas marítimas, previamente ou a serem delimitadas.

Pôde-se observar que a CNUDM e a jurisprudência internacional dispõem de mecanismos que buscam padronizar a delimitação marítima, trazendo maior segurança aos Estados. Contudo, isso se revela frágil e prematuro *prima facie* em delimitações marítimas envolvendo elevação de nível dos oceanos, sendo necessária a utilização de novos

mecanismos em acordos de delimitação marítima por parte dos Estados, que busquem a manutenção e previsibilidade das fronteiras já existentes, com a redação de cláusulas específicas, salvaguardando os avanços conquistados em delimitações marítimas, seja por meio de negociações diplomáticas ou de processos judiciais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Decreto nº 99.165, de 12 de março de 1990.** Promulga a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1990/decreto-99165-12-marco-1990-328535-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 5.445, de 12 de maio de 2005.** Promulga o Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, aberto a assinaturas na cidade de Quioto, Japão, em 11 de dezembro de 1997, por ocasião da Terceira Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5445.htm. Acesso em: 21 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.400, de 4 de fevereiro de 2015.** Estabelece os pontos apropriados para o traçado da Linha de Base do Brasil ao longo da costa brasileira continental e insular e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8400.htm. Acesso em: 06 jun. 2021.

CIA, The World Factbook. **Maldives.** 2021a. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/maldives>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CIA, The World Factbook. **Maurítius.** 2021b. Disponível em: <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/mauritius>. Acesso em: 16 jun. 2021.

CNUDM (1982). **United Nations Convention on the law of the sea.** Concluded at Montego Bay on 10 december 1982. Disponível em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf. Acesso em: 27 maio 2021.

CORTE PERMANENTE DE ARBITRAGEM (PCA). **Award:** Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India. 2014. Disponível em: <https://pcacases.com/web/sendAttach/383>. Acesso em: 18 jun. 2021.

CORTE PERMANENTE DE ARBITRAGEM (PCA). **Bay of Bengal Maritime Boundary Arbitration between Bangladesh and India.** 2009. Disponível em: <https://pca-cpa.org/en/cases/18/>. Acesso em: 18 jun. 2021.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE (ICJ). **Fisheries Case (United Kingdom v. Norway).** 1951. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/en/case/5>. Acesso em: 06 jun. 2021.

DA SILVA, Alexandre Pereira. Mover (ou não) as linhas de base: as consequências da elevação do nível dos oceanos sobre as zonas marítimas dos pequenos países insulares em desenvolvimento e as alternativas jurídicas para reduzir seus impactos. **Revista de Direito**

Internacional, v. 17, n. 2, 2020. p. 241-262.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). **Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)**. 2009. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-16/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

INTERNATIONAL TRIBUNAL FOR THE LAW OF THE SEA (ITLOS). **Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Mauritius and Maldives in the Indian Ocean (Mauritius/Maldives)**. 2019. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/dispute-concerning-delimitation-of-the-maritime-boundary-between-mauritius-and-maldives-in-the-indian-ocean-mauritius/maldives/>. Acesso em: 16 jun. 2021.

_____. **Judgement: Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Bangladesh and Myanmar in the Bay of Bengal (Bangladesh/Myanmar)**. 2012. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no_16/published/C16-J-14_mar_12.pdf/. Acesso em: 14 jun. 2021.

_____. **Judgement: Dispute concerning delimitation of the maritime boundary between Ghana and Côte d'Ivoire in the Atlantic Ocean (Ghana/Côte d'Ivoire)**. 2017. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/cases/case_no.23_merits/23_published_texts/C23_Judgment_20170923.pdf. Acesso em: 15 jun. 2021.

_____. **List of Cases**. Disponível em: <https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/>. Acesso em: 13 jun. 2021.

_____. **Press Release 293**. 2019. Disponível em: https://www.itlos.org/fileadmin/itlos/documents/press_releases_english/PR_293_en.pdf. Acesso em: 16 jun. 2021.

JIMENEZ PINEDA, Eduardo. The International Arbitration and Its Contribution to the Definition and Delimitation of the Maritime Zones. *In: Anuario Espanol de Derecho Internacional* - 37, 2021, p. 321-352.

MARTÍN, Ana Gemma López. Radiografía de las fronteras marítimas en África. **Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos**. 2019. p. 139-164.

MATTOS, Adherbal Meira. **O novo Direito do Mar**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

MATTOS, Adherbal Meira. Os novos limites dos espaços marítimos nos trinta anos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. *In: BEIRÃO, Andre Panno; PEREIRA, Antonio Celso Alves (Org.). Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar*. 1. ed. Brasília: FUNAG, 2014, v. 1. p. 21-66.

MAYER, Benoit. **The international law on climate change**. Cambridge University Press, 2018.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; FIORENZA, Fábio Henrique Rodrigues de Moraes. O desaparecimento de Microestados insulares pela elevação do nível do mar e

as consequências para o Direito Internacional Contemporâneo. **Revista dos Tribunais**, 2013. p. 23-48.

MELO, Milena Barbosa de. **Direito internacional do mar**. Campinas: Servanda Editora, 2012.

NORUEGA. **Royal Decree of 12 July 1935, relating to the Baselines for the Norwegian Fishery Zone as regards that part of Norway which is situated to the north of 66°28'8 N Latitude**. 1935. Disponível em: https://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/NOR_1935_Decree.pdf.

ONU. **Acordo de Paris**. 2016. Disponível em: <https://www.undp.org/content/dam/brazil/docs/ODS/undp-br-ods-ParisAgreement.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PAINEL INTERGOVERNAMENTAL SOBRE Alterações Climáticas (IPCC). **Alterações Climáticas 2013: a base científica**. 2013. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/03/ar5_wg1_spmportuguese.pdf. Acesso em: 19 jun. 2021.

TANAKA, Yoshifumi. **The international law of the sea**. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **A Nova Dimensão do Direito Internacional Público**. Vol 1. Instituto Rio Branco, Brasília. 2003.

WALDOCK, C. H. M. **The Anglo-Norwegian Fisheries Case**. Brit. YB Int'l L. 1951. p. 114-171.

ZANELLA, Tiago Vinicius. **Manual de direito do mar**. Belo Horizonte: D'Plácido, 2017.

A TENSÃO JURÍDICA E SOCIOAMBIENTAL ENTRE O AGRONEGÓCIO E AS COMUNIDADES TRADICIONAIS DO MATOPIBA COMO OBSTÁCULO A PERSPECTIVA DO BEM VIVER

Maria Fernanda Alcantara Oliveira de Sousa¹

Maria Rhafisa de Souza Alves²

Ruan Didier Bruzaca³

1 INTRODUÇÃO

A estrutura do agronegócio no Brasil é reflexo de toda construção social, econômica e fundiária pelas quais o país já passou. É traçada e escrita sob a ótica de uma realidade de concentração fundiária e no trabalho escravo de pessoas negras e de pessoas indígenas. Nesse cenário, é consolidado o monocultivo, sendo o principal intuito a exportação, como a maior fonte econômica do Brasil e que é desenvolvida, dentre outras áreas, na região do MATOPIBA. Dessa forma, é notório todos os impactos sociais, econômicos e ambientais causados pelo estabelecimento do agronegócio, sobretudo no modo de vida das comunidades tradicionais.

O tema do presente artigo é a tensão jurídica e socioambiental entre o agronegócio e as comunidades tradicionais do MATOPIBA como obstáculo à perspectiva do Bem-Viver. A delimitação deste volta-se para a análise da região especificada pelo Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) MATOPIBA (pois apesar de ter o decreto revogado, suas diretrizes permanecem em prática através da Agenda de Desenvolvimento do MATOPIBA) enquanto instrumento de violação dos direitos de comunidades tradicionais da região.

O problema, por sua vez, surge da necessidade de questionar de que maneira o modo de produção do agronegócio na área na qual o MATOPIBA está circunscrito afeta negativamente o modo de vida das comunidades tradicionais sob a perspectiva do bem viver.

Tem-se por objetivo geral discutir as violações de direitos causadas pelo agronegócio na região. Especificamente, têm-se como intuito: 1) pretensão de estabelecer uma investigação histórica a respeito do desenvolvimento do agronegócio na área que corresponde ao MATOPIBA; 2) intenção de abordar as violações dos direitos territoriais, culturais e ambientais como consequência da atuação do agronegócio; 3) compreender por meio de análise as violações de direitos promovidas pelo modo de produção do agronegócio enquanto entrave na concretização do bem viver como modo de vida das comunidades

¹ Discente do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: mafealcantarasousa@gmail.com

² Discente do curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão. E-mail: maria0rhafa@gmail.com

³ Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), com período sanduíche na Università Degli Studi di Firenze (UNIFI); Mestre em Direito e Instituições do Sistema de Justiça pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Professor Assistente A, Nível 2, da UFMA e professor da Unidade de Ensino Superior Dom Bosco (UNDB) email: ruandidier@gmail.com

tradicionais.

Metodologicamente, adotou-se a pesquisa bibliográfica documental, além de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

2 A TRAJETÓRIA DO AGRONEGÓCIO NO BRASIL E NA REGIÃO DO MATOPIBA

Essa pesquisa estabelece sua análise primária no que se considera o primeiro marco histórico que desencadeou a estrutura fundiária do Brasil, o Tratado de Tordesilhas. O Tratado foi um documento assinado em 1494 que tinha como protagonistas Portugal e Espanha que traçaram uma linha imaginária que dividia o território do “Novo Continente” entre as duas metrópoles participantes (KNAUSS, 2000).

Esse documento e a forma com que ele foi estabelecido, com intuito de justificar a tomada de posse de terras do Brasil feita por Portugal é uma representação simbólica e prática de como essas questões são tratadas até hoje no país.

Portanto, povos europeus arbitrariamente entenderam o Brasil como um grande vazio demográfico, cultural, social e economicamente com o único potencial de favorecimento que poderia por eles ser explorado e dominado. O que a história clássica, escrita a partir de um olhar eurocêntrico, classifica como descobrimento, é na verdade o primeiro marco histórico de invasão das terras brasileiras pertencentes anteriormente unicamente aos povos indígenas e posteriormente explorada e desmatada sua vegetação nativa com intuito de exportação.

É nesse cenário em que se institucionaliza o Brasil, a partir da grilagem de terras e exploração de povos. Assim, o extrativismo é implantado em terras brasileiras e o pau-brasil, árvore nativa brasileira, passa a ser retirada em massa e exportada para as metrópoles. Toda essa dinâmica afeta profundamente as áreas nativas e os povos que já estavam no Brasil, provocando deformações que ainda estão em curso.

Dessa forma, é importante analisar a diversidade que existe de povos e de terras, se desvencilhando dessa ideia de unidade que só serve à exploração.

Em seguida, essa pesquisa focaliza o estudo em um segundo marco histórico de importante entendimento para o cenário atual que é a modernização da agricultura que tem início a partir dos anos 1970, o segundo ciclo de desenvolvimentismo. Para tanto, há uma inserção do Brasil no mapa de países que provêm produtos primários em território internacional, através do processo de modernização que foi realizado no Brasil, pelos militares, em meados dos anos 1960 e 1970 (AUGUSTO, 2015).

Além disso, destaca Bruzaca (2020):

O agronegócio tem avançado no território nacional e maranhense, trazendo uma diversidade de externalidades à sociedade e ao meio ambiente, amparados por políticas estatais e pelo corpo jurídico-institucional existente. Com isso, tal esquema econômico é consolidado com o apoio institucional e jurídico do Estado, bem como por correlações de forças políticas.

Esse processo, por sua vez, foi continuado por intermédio dos governos seguintes, os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015). Foi a partir desse dado momento histórico, em que se constitui o sistema de *commodities*, bens de origens primárias que são produzidos em latifúndios através de alta tecnologia e comercializados sobretudo para o mercado externo. Neste sentido, destaca Bruzaca (2020):

Trata-se de um modelo que marcou a economia brasileira, cujas políticas de desenvolvimento das últimas décadas guardam ainda relação. Neste sentido, Augusto et. al. (2015, p. 98) destaca que no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso ocorreu a rearticulação do “processo de modernização técnica da agropecuária, que se fizera pelos militares nos anos 1960 e 1970”, caracterizando o país como provedor de bens primários no cenário internacional. Ademais, houve a reestruturação de “aliança das cadeias agroindustriais, da grande propriedade fundiária e do Estado, promovendo um estilo de expansão agrícola, sem reforma social”.

Boaventura Santos (2013) define como um modelo de acumulação, econômica e fundiária, nacionalista e sobre controle do Estado, baseado no neoextrativismo, com centralização no poder Estatal, que intervém no mercado nacional e internacional. Características que fundamentam o neodesenvolvimentismo, constituído nos governos Lula e Dilma.

A partir dessa perspectiva é que se institucionaliza o agronegócio, em uma falsa ideia de êxito econômico que não leva em consideração os prejuízos sociais que provoca sobretudo às comunidades tradicionais. Outrossim, é definido por esta pesquisa como as empresas e instituições ligadas a linha de produção circunscritas em propriedades rurais.

A criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), em 1972, é também um notável ponto na trajetória do agronegócio no Brasil. A Embrapa é vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e é o principal órgão no desenvolvimento de pesquisas e geração de tecnologia para o sistema agropecuário brasileiro. Ou seja, o órgão que mune o agronegócio de tecnologias ferramentas para que se aproprie ilegalmente de terras, vales, rios, brejos, veredas e chapadas que eram tradicionalmente ocupadas por comunidades rurais (BONFIM *et al.*, 2020).

A partir desse prisma, surge o projeto concretizado do MATOPIBA. O MATOPIBA é o resultado de uma articulação de interesses entre o INCRA e a EMBRAPA, através do Grupo de Inteligência Territorial Estratégica (GITE) que culminou no decreto 8.447, o Plano de Desenvolvimento Agropecuário (PDA) – que fora revogado, mas que tem suas

diretrizes preservadas através da Agenda de Desenvolvimento do MATOPIBA (BONFIM, 2020, p. 6).

Essa região, que consiste em parte do território do Maranhão, Piauí e Bahia e todo o Tocantins, é considerada uma das principais fronteiras agrícolas do país, ou seja, uma unidade de avanço do modelo de produção capitalista sobre terras ocupadas por comunidades tradicionais e povos indígenas e sobre o meio ambiente.

Não existe expansão de fronteira agrícola sem grilagem de terras. Não existe MATOPIBA sem grilagem. Isso por uma razão muito simples: toda propriedade no Brasil tem origem pública - Maurício Correa, da Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) da Bahia. (MATHIAS, 2017)

As características típicas do cerrado e a construção de uma falsa ideia que existe na região um “vazio demográfico” (MIRANDA et.al, 2014, p. 1-18 apud BONFIM, et al., p. 30, 2020) favoreceram aos detentores de poder a tomada de terras dessa região.

É constatada também a crescente produção agrícola de soja, fruto da grilagem de terras feita pelos latifundiários que é apresentado pela Produção Agrícola Municipal que a área de plantada era de 543.292 no ano 1990. Em seguida, no ano de 2000, a área plantada era 1.229.185 hectares e, em 2010, aumentou para 2.718.807 hectares. Isso mostra que a região, em 20 anos, teve um crescimento de 400% (IBGE, 2014 apud Lorensini et. Al, 2015).

Consoante aos dados apontados acima, cresceu de forma diretamente proporcional a área de cerrado desmatada nos estados do MATOPIBA. O período que apresenta os maiores números coincide com o período entre 2001-2008 que é considerado o “boom das commodities” (BONFIM et al., 2020) e traçam o paralelo de consequência gerada ao meio ambiente. Segundo matéria feita pelo *Greenpeace* Brasil (2019), 62% da conversão da vegetação nativa estava concentrada da região do MATOPIBA e aponta também que as fazendas da região possuem um histórico de ilegalidades através da grilagem de terras, desmatamento ilegal e violência contra comunidades tradicionais.

Lorensini et. al (2015) ainda aponta que 45% das novas áreas agrícolas estabelecidas no período foram desmatadas antes de 2002, dado que demonstra explicitamente a relação entre o avanço da fronteira agrícola diretamente proporcional ao aumento do desmatamento da MATOPIBA.

Dessa forma, dada às circunstâncias é possível aludir a Santos (2013) em sua indagação:

Que se passará quando o boom dos recursos terminar? (...) quando os níveis de doenças ambientais forem inaceitáveis e sobrecarregarem os sistemas públicos de saúde a ponto de os tornar insustentáveis, quando a contaminação das águas, empobrecimento das terras e a destruição das florestas forem irreversíveis, quando as populações indígenas, quilombolas

e ribeirinhas expulsas das suas terras cometerem suicídios coletivos ou deambularem pelas periferias de cidades reclamando um direito à cidade que lhes será sempre negado?

Ainda, vale ressaltar que não existe nesse caso repressão que não seja enfrentada com reação dos movimentos sociais e esse enfrentamento aos obstáculos causados pelo agronegócio será objeto desta pesquisa. Denota-se que o presente trabalho se propõe, portanto, em analisar as lutas sociais das comunidades que habitam essa região e sobre quais direitos as mesmas tentam arduamente proteger, enfrentando o avanço do agronegócio e de toda a lógica de produção que está vinculada ao mesmo. Nas palavras de Santos (2013):

Não é possível levar a sério a aspiração pela justiça histórica sem aceitarmos que, em sociedades que estiveram sujeitas ao colonialismo europeu, há sempre que equilibrar a representatividade pela quantidade com a representatividade pela qualidade, a representatividade daqueles que são tanto mais decisivos para realizar justiça histórica quantos menos são e, portanto, quanto mais representam a violência do genocídio de outros tempos. A segunda resposta é que estas minorias podem estar a lutar em nome de um futuro que não é apenas deles, mas de todos. Ao defender as suas terras e modos de vida, estão a lutar para que o planeta não se torne inabitável em futuro próximo. Apontam para os interesses das maiorias antes de estes interesses terem maiorias para os defender.

3 AS VIOLAÇÕES DOS DIREITOS TERRITORIAIS, CULTURAIS E AMBIENTAIS COMO CONSEQUÊNCIA DA ATUAÇÃO DO AGRONEGÓCIO

O agronegócio comumente é celebrado e considerado motor da economia nacional por setores que se beneficiam ou, ao menos, supervalorizam os números do seu rendimento monetário em detrimento dos efeitos nefastos que este ocasiona a vida humana. Além disso, o argumento do progresso e do desenvolvimento que a atividade supostamente traz ao Brasil e às comunidades próximas às quais se instalam não é raro. Nas palavras de Santos (2013): “o argumento é sempre o mesmo: as populações atrasadas e ignorantes devem, se necessário, ser coagidas a aceitar os benefícios do desenvolvimento.”

Nesse diapasão, diversos direitos de tais comunidades são desconsiderados numa rapidez assustadora, trazendo à tona de maneira recorrente a possibilidade de isto ser um sintoma de que esses direitos jamais foram realmente considerados. No entanto, de uma forma ou de outra, fato é que levá-los em conta é urgente, se não simplesmente por uma questão de segurança jurídica, certamente pela relevância desses para a proteção do modo de vida dessas comunidades, da natureza e do futuro da humanidade. A respeito disso, comenta Bruzaca (2020):

Trata-se de um conflito entre esquemas econômicos, modelos de produção e culturas no qual, por um lado, observa-se o monocultivo de soja, que se baseia no capital e num modelo de desenvolvimento dependente do mercado internacional; por outro, as práticas camponesas e de grupos étnicos, que são fundados em formas de ser, viver e criar próprios. Deste encontro, observam-se conflitos e resistências, como é possível observar em manifestações, em

propostas legislativas, no ajuizamento de ações, dentre outras.

Dito isso, têm-se que as violações de direitos ocasionadas pela atuação do agronegócio possuem consequências devastadoras e suprimem garantias reconhecidas a duras penas em diferentes âmbitos. Na seara internacional, a nível constitucional ou infraconstitucional, é possível encontrar incongruências jurídicas à prática dessa atividade econômica como se dá hoje no Brasil. As principais problemáticas a respeito disso são resumidas por Santos (2013) da seguinte maneira:

No Brasil, o impacto do agronegócio tem as seguintes dimensões principais: a grilagem de terras dos povos tradicionais e das áreas da reforma agrária; a degradação dos ecossistemas, que afeta principalmente as populações que dependem da sua vitalidade, como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e agricultores dedicados à agroecologia; a contaminação por agrotóxicos das populações expostas, sobretudo os trabalhadores e moradores de áreas pulverizadas; a violência utilizada contra lideranças e populações que habitam nos territórios cobijados e buscam defender seus direitos e modos de vida.

Diante do exposto, compreende-se que uma série de direitos são violados nesse contexto. Dito isso, ainda que não se possa esgotar neste estudo as normas em conflito com a atividade agropecuária nos termos aqui analisados, a seguir serão brevemente contextualizados: direitos territoriais, direitos culturais e direitos ambientais. É necessário considerar que quantidade tão ampla de violações não infringe apenas normas jurídicas isoladas, mas vários aspectos normativos, bem como normas de origem distintas, de natureza internacional, constitucional e infraconstitucional; neste trabalho serão abordadas as duas primeiras classificações. Ademais, cabe ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro, em específico, é guiado por princípios interpretativos como o da integração e unidade que versam a respeito da impossibilidade de analisar esta ou aquela seara normativa sem a devida correlação interna dos códigos (FERNANDES, 2016).

A partir disso, torna-se essencial destacar a relevância jurídica das searas normativas supracitadas. A respeito da Constituição da República Federativa do Brasil deve-se demarcar o princípio da supremacia constitucional, pois sendo a Lei Fundamental âmbito de diversas garantias, o supramencionado princípio adverte a respeito da força destas, estabelecendo que todo ordenamento jurídico infraconstitucional deve reportar-se a Constituição Federal de 1988 sob pena de não ser recepcionado por esta. (SILVA, 2006)

Adiante, no que tange o âmbito internacional, os tratados internacionais aprovados, ratificados e devidamente promulgados pelo Brasil possuem hierarquia legal, isto é, equivalem à legislação ordinária. Entretanto, quando tais convenções versam sobre direitos humanos são conferidas a elas status supralegal que permite situá-las hierarquicamente acima das leis ordinárias e abaixo da Constituição. Justificado o peso jurídico

dessas normativas para o Brasil, é indispensável levar em conta as legislações internacionais para apontar para apontar infrações em curso.

Portanto, a pretensão de compreender a influência da atividade econômica no desrespeito à direitos territoriais, culturais e ambientais torna fulcral observar tanto Tratativas Internacionais quanto a Constituição Brasileira. Desse modo, é relevante evidenciar que a possibilidade de estabelecer essa relação de causa e efeito busca contribuir para a análise da incoerência desse modo de produção monocultor, latifundiário e explorador da natureza com o modo de vida das comunidades tradicionais da região.

Previamente a análise dos direitos supramencionados, é fulcral homenagear em primeiro plano o princípio consagrado na Constituição Federal de 1988, a dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), também reconhecida no artigo 11 da Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969). Tal princípio significou, formalmente, importante avanço político para o país. Mais que um princípio, representa um valor fundamental sob a sombra do qual se assentam todas as demais garantias constitucionais. Por isso, deve constituir valor guia de toda a ordem jurídica, direcionando e regulando todos os demais princípios e normas (CANOTILHO, 2018).

Como dito anteriormente, a Carta Magna é regida por princípios que exigem uma interpretação que a conecta às demais legislações do ordenamento bem como torna mandatória a coerência interna. Em contrapartida, embora as tratativas internacionais não possuam força vinculante, a Convenção Americana dos Direitos Humanos foi ratificada pelo Brasil, possuindo caráter supralegal.

No que se refere aos direitos territoriais, uma conquista importante deve ser registrada no âmbito internacional: a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais (1989). Seus elementos estruturantes perpassam pelo direito à autodeterminação, pluralismo jurídico, territorialidade e à participação e informação traduzido por meio do direito à consulta prévia. Desse modo, a tratativa é vista como um importante instrumento de luta na defesa dos povos e comunidades tradicionais. A respeito dela é essencial destacar a abrangência do que a convenção classifica como “povos tribais” como sendo não apenas quilombolas, mas incluindo a diversidade de povos que se autodeterminam no Brasil, tais como pantaneiros, ribeirinhos, extrativistas, seringueiros e muitos outros. Ademais, retrata também o direito de concederem ou não seu consentimento a respeito das temáticas sobre as quais forem consultados. A seguir, o que fica estabelecido no artigo 6º:

Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da

população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas (OIT, 1989).

Nesse ínterim é possível notar a forte relação da função social da propriedade com a pauta dos direitos territoriais. Ao estabelecê-la, a Lei Fundamental do ordenamento jurídico brasileiro comunica que é essencial que o exercício desse direito considere os interesses da sociedade como um todo e, em particular no caso em questão, das comunidades locais. Essa demonstração é significativa para tais comunidades que por diversas vezes, nas palavras de Chico César (2015) na canção *Reis do Agronegócio*, se encontram rodeadas por “um grande deserto verde só de soja, de cana ou de pasto”.

Nesse sentido, disciplina a Constituição Cidadã em seu artigo 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 (BRASIL, 1988).

Em contrapartida ao artigo supracitado, a lógica especulativa que atribui valor financeiro em detrimento da valorização ambiental e humana dos territórios possui ligação direta com o agronegócio. Esse olhar mercadológico sobre a terra se contrapõe à função social e desemboca na desvalorização desse princípio e dos aspectos aos quais ele se atenta, bem como da população que, mesmo inconscientemente, observam o princípio da maneira devida (BONFIM *et al.*, 2020).

Com relação aos direitos culturais, o caráter das violações é diverso. Isso porque o racismo estrutural socialmente naturalizado invisibiliza a diversidade cultural que existe, inclusive, entre diferentes povos e comunidades. Nesse diapasão, não há como negligenciar o valor normativo da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969).

De início, define discriminação racial da seguinte maneira:

Nesta Convenção, a expressão “discriminação racial” significará qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício num mesmo plano, (em igualdade de condição), de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio de vida pública (BRASIL, 1969).

Desse modo, compreende-se que o avanço da fronteira agrícola sobre esses territórios e a exploração flagrantemente ilegal de terras que pertencem a comunidades tradicionais, desrespeita a equidade de que trata a convenção mencionada, pois quando essas populações são retiradas do território, toda sua história e cultura é violentada. Nota-se que a condição de vulnerabilidade social que se impõe a essas populações torna extremamente desequilibrada a luta contra a poderosa indústria do agronegócio. Além disso, reconhecendo que tais atos atingem corriqueiramente as parcelas mais frágeis da sociedade, estando inclusas as comunidades tradicionais, é possível relacionar racialmente e etnicamente esses grupos de modo que esse fator não deve passar despercebido. Portanto, as inseguranças a respeito do seu território e a ameaça constante às suas tradições culturais demonstram inequívoca transgressão à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (1969).

Adiante, é indispensável tratar também da Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais que foi assinada em outubro de 2005, em Paris. Em seu artigo 2º traz o seguinte texto:

[...]

3. Princípio da igual dignidade e do respeito por todas as culturas A proteção e a promoção da diversidade das expressões culturais pressupõem o reconhecimento da igual dignidade e o respeito por todas as culturas, incluindo as das pessoas pertencentes a minorias e as dos povos indígenas.

[...]

5. Princípio da complementaridade dos aspectos econômicos e culturais do Desenvolvimento. Sendo a cultura um dos motores fundamentais do desenvolvimento, os aspectos culturais deste são tão importantes quanto os seus aspectos econômicos, e os indivíduos e povos têm o direito fundamental de dele participarem e se beneficiarem (BRASIL, 2007).

A partir disso, e considerando o objetivo da convenção ora mencionada de promover saudáveis interações culturais buscando o respeito à pluralidade de identidade dos povos, deve-se reconhecer a ligação profunda entre o local em que se estabelece um povo e sua cultura. Na maioria absoluta dos casos são terras que foram partilhadas por gerações e que trazem consigo um sentimento de pertencimento que em nada se relaciona com a ideia ocidental de propriedade. De acordo com a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, a proteção desses territórios é um direito que diz respeito não somente às populações que nele habitam, mas de toda a coletividade cidadã, que deve conviver e celebrar as diferenças e diversidades de um ambiente cultural rico e equilibrado como forma de aprendizado mútuo. De tal modo que garantir a proteção e reconhecimento da diversidade cultural como indispensável para o desenvolvimento social é dever do Estado.

Além dessas normas internacionais de relevo, deve-se também acrescentar à defesa

dos direitos culturais dois importantes artigos presentes na Constituição Federal que versam a respeito de tais direitos, quais sejam:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais
 § 1º O Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional. (...)

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

I - as formas de expressão;

II - os modos de criar, fazer e viver; (...) (BRASIL, 1988)

Dessa forma, a proteção às manifestações culturais das populações indígenas e afro-brasileira e valorização da diversidade étnica e regional, presente no artigo 215, e a definição das formas de expressão cultural e dos modos de criar, fazer e viver de diferentes grupos sociais brasileiro como patrimônio cultural, presente no artigo 216, demonstram o compromisso firmado na Carta Magna para com os direitos culturais de seu povo, compromisso esse que não pode e nem deve ser desfeito pelos interesses econômicos representados pelo agronegócio.

Em se tratando de direito ao meio ambiente, um importante acordo internacional é a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992), que inclusive, firmou-se no Rio de Janeiro, por ser a sede da ECO-92, evento no qual a convenção foi debatida e assinada. Este importante documento para a proteção dos direitos socioambientais, possuía, entre outras, a finalidade de propor a conservação da diversidade biológica e o uso sustentável da biodiversidade.

Em contrapartida, as monoculturas que se espalham pela região do MATOPIBA como forma de expressão do agronegócio, ocasionam o desaparecimento da biodiversidade. Com a expansão do agronegócio, a “biodemocracia”, que respeita e promove a biodiversidade, perde espaço para o “bioimperialismo”, que impõe monoculturas, na terra e nas mentes (SHIVA, 2002).

Outro importante produto dos esforços internacionais pelo meio ambiente que possui objetivos contrários à prática do agronegócio é o Acordo de Paris, firmado em 2015. O objetivo deste concentra-se em reduzir a emissão de gases do efeito estufa para a atmosfera e, sendo muitos os fatores que contribuem para a emissão, as metas brasileiras giram em torno de “reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 em 2025, e 43% até 2030” (EULER, 2016).

No entanto, novamente, o dano ambiental promovido pelo agronegócio na região do MATOPIBA, que envolve grandes monoculturas ou extensas áreas de pasto substituindo a vegetação nativa desmatada, é incompatível com a finalidade do tratado com o qual o

Brasil se comprometeu. Além disso, a política brasileira parece estar presa a uma ideia ultrapassada de progresso que insiste na necessidade de destruir para crescer (BENJAMIN, 2012), se contrapondo aos esforços globais atuais.

Por fim, o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado presente na Constituição de 1988 também é profundamente desrespeitado pelo agronegócio na região.

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - Preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (...)

V - Controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (...)

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.

Em contrapartida, esse artigo ilustra bem o que foi dito por Herman Benjamin (2012, p. 95-96) a respeito do poder limitado das normas jurídicas na proteção ambiental: “Por maiores e mais ágeis que sejam os esforços à proteção ambiental, principalmente aquela traçada em normas jurídicas, está condenada, pelo menos por enquanto, a uma existência imperfeita, conquanto marcada pela impotência”. No entanto, reconhecendo a potência da resistência desses povos, é urgente, inclusive do ponto de vista jurídico, aprender deles a importância de tais lutas na concretização dos seus direitos positivados.

4 MODO DE PRODUÇÃO DO AGRONEGÓCIO ENQUANTO ENTRAWE NA CONCRETIZAÇÃO DO BEM VIVER COMO MODO DE VIDA DAS COMUNIDADES TRADICIONAIS

O Brasil, como hoje se estabelece enquanto país de dimensões continentais localizado na América Latina e colonizado por portugueses, traz máculas profundamente enraizadas no seu solo diverso. Dentre as quais já foram mencionadas, sua característica de colônia de exploração definiu as bases do que viria a ser o sistema agroexportador brasileiro até os dias atuais. Nesse aspecto, o sistema econômico determina que o país se organize de acordo com as demandas mundiais privilegiando a produção dos produtos mais viáveis a serem exportados. A exemplo, dados da Produção Agrícola Municipal de 2019 apontam no Brasil uma área colhida de soja de 35.881.447 de hectares.

Guiado por esses interesses surge a necessidade de adequar a produção, possibilitando meios de cultivar em enorme escala, garantindo o lucro e ameaçando o quê e quem se coloca pelo caminho.

As consequências desse modelo produtivo são diversas. A motivação do interesse

econômico que ocorre com a expansão do sistema capitalista caracteriza a terra como mercadoria, não vislumbrando sua potência como bem natural que viabiliza a reprodução humana, mas passando a ter um valor ligado àquilo que dela pode produzir-se e gerar lucro. É nesse contexto que se estabelece o agronegócio no Brasil, caracterizado enquanto um sistema monocultor, latifundiário e que faz uso intensivo de agrotóxicos e sementes transgênicas (SOUSA, 2019).

O modelo monocultor agrário significa um único produto sendo cultivado numa grande propriedade, o latifúndio. Assim, esse sistema contribui para o desaparecimento da biodiversidade na medida em que preenche uma enorme área de solo com um mesmo cultivo. Além disso, o uso de agrotóxicos adoce o solo, animais e pessoas que convivem no ambiente e está diretamente ligado com as sementes transgênicas. O uso de agrotóxicos e transgenia tende ao crescimento nesse modelo de produção do agronegócio, na medida em que garantem uma grande produtividade, maximizando o lucro às custas de conceder ao Brasil o título de campeão em consumo de produtos químicos (SOUSA, 2019).

A monocultura, nesse contexto, se expande para além de uma forma de uso do solo e passa a emergir como uma ideologia dominante de exploração. Isso ocorre pois enquanto a biodiversidade se apresenta como alternativa ao modelo predatório de exploração, a monocultura contribui para o desaparecimento da biodiversidade e, conseqüentemente, desaparecimento de alternativas, tornando o prejuízo humano e ambiental cada vez mais difícil de reverter (SHIVA, 2002).

Outrossim, isso implica diretamente no modo de vida das comunidades tradicionais. O saber ocidental dominante, do qual advém a técnica da monocultura, é imposto às comunidades e propõe a substituição da cultura e dos saberes locais, que são invisibilizados, desconsiderados e rotulados de “primitivos” e “anticientíficos”. Em contrapartida, o sistema ocidental é considerado universal e “científico”. Nesse aspecto, a imposição desse único sistema de saberes que silencia os demais cria uma monocultura mental (SHIVA, 2002).

No entanto, os povos e comunidades tradicionais presentes na região do MATOPIBA e suas perspectivas de vida, bem como seus conhecimentos ancestrais não devem ser negligenciados. A organização social que se estabelece entre esses grupos é culturalmente diversa e marcada por uma relação extremamente diferente com o solo, os animais e aquilo que, no capitalismo, convencionou-se chamar de “recursos naturais”.

O babaçu é uma coisa tão delicada... Ele mesmo aglomera as pessoas, ajunta as mulheres, faz aquela cantarola para quebrar aqueles cocos. É bonito todo mundo junto. Por isso se chama comunidade. As quebradeiras defendem o babaçu porque precisam dele. A comunidade se une para produzir, para comercializar, para defender. [...] Era empresa chegando e devorando área de preservação ambiental dos babaçus, e fazendo plantio de eucalipto, soja, teca... E a gente na defesa e na luta. Os grandes projetos chegando, o número de empresas cada dia aumentando. Agora estourou. É estrangeiro para todo lado. A gente ficou sabendo que a Kátia Abreu foi vender essa ideia fora do Brasil e crismou esse nome: MATOPIBA - Maria do

Socorro, liderança do Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (MIQCB). (MATHIAS, 2017).

Além disso, é importante pontuar a diversidade que existe inclusive entre comunidades. Indígenas de diferentes grupos, quilombolas, pantaneiros, ribeirinhos e os muitos outros povos tradicionais brasileiros possuem entre si costumes, culturas e costumes diversos e sobrevivem cada qual à sua maneira às intempéries que o avanço da fronteira agrícola representa.

O dilema político que ficou para as nossas comunidades que sobreviveram ao século XX é ainda hoje precisar disputar os últimos redutos onde a natureza é próspera, onde podemos suprir as nossas necessidades alimentares e de moradia, e onde sobrevivem os modos que cada uma dessas pequenas sociedades tem de se manter no tempo, dando conta de si mesmas sem criar uma dependência excessiva do Estado. (KRENAK, 2019)

Desse modo, para compreender a relação desses povos com seu território, é fulcral desligar-se das leituras ocidentais a respeito dessa vivência e mergulhar naquilo que emerge da experiência local das comunidades. Nesse contexto, o Bem Viver é o nome adotado no Brasil para essa cosmovisão de mundo atribuída principalmente aos povos indígenas da América Latina (também chamado de *teko porã* ou *nhandereko* em guarani, *Buen Vivir*, no Equador, ou *Vivir Bien* na Bolívia) e que enxerga seres humanos, outras espécies e o que o capitalismo e a atividade econômica exercida pelo agronegócio rotularam de “recursos naturais” como parte de um todo que seria a natureza, a Mãe Terra, ou Pacha Mama (ACOSTA, 2016).

Além disso, o Bem Viver se refere à vida equilibrada e sustentável por ocorrer em pequena escala, levando em conta o que é necessário para a manutenção da dignidade e da sobrevivência do planeta. Influi também nas relações e articulações políticas, comunitárias e solidárias; na sociabilização dos espaços comuns, no consumo consciente, no trabalho colaborativo e no respeito e diversidade da vivência coletiva (ACOSTA, 2016).

Em contraposição ao modo de produção fixado pelo capitalismo e exercido pelo agronegócio e a monocultura mental imposta pelo ocidente, o Bem Viver se coloca como uma alternativa cultivada na diversidade. Isso porque o modelo de desenvolvimento apresentado pelo agronegócio é voraz naquilo que se refere à terra, e essa voracidade enxerga nos povos indígenas (e nas demais comunidades tradicionais) barreiras ao desenvolvimento (SANTOS, 2013).

Fomos enfrentando... O grileiro em cima dizendo que era para nós sair que a terra era dele. E nós dizendo que não saía, nossos avós, nossos pais era nascido e criado lá, por que era que nós ia sair? Nós não tinha lugar para ir, nós tinha que ficar ali. Aí eles juntaram um bocado de jagunço assim afora e levaram lá para atacar nós, conta dona Maria Zuleide, moradora do Assentamento Rio Preto, em Bom Jesus no Piauí. (MATHIAS, 2017)

Nas palavras de Alberto Acosta:

Se o desenvolvimento trata de “ocidentalizar” a vida no planeta, o Bem Viver resgata as diversidades, valoriza e respeita o “outro”. O Bem Viver emerge como parte de um processo que permitiu empreender e fortalecer a luta pela reivindicação dos povos e nacionalidades, em sintonia com as ações de resistência e construção de amplos segmentos de populações marginalizadas e periféricas. Em conclusão, o Bem Viver é eminentemente subversivo. Propõe saídas descolonizadoras em todos os âmbitos da vida humana. O Bem Viver não é um simples conceito. É uma vivência (ACOSTA, 2016).

No entanto, como supramencionado, a monocultura mental que se estabelece prejudica o olhar atento a essas questões. Nesse aspecto deve-se adotar a diversidade como forma de pensar e contexto de ação (SHIVA, 2002). Sem essa perspectiva a inércia provoca a naturalização dessa relação de exploração com a natureza e os povos tradicionais.

Essa humanidade que não reconhece que aquele rio que está em coma é também o nosso avô, que a montanha explorada em algum lugar da África ou da América do Sul e transformada em mercadoria em algum outro lugar é também o avô, a avó, a mãe, o irmão de alguma constelação de seres que querem continuar compartilhando a vida nesta casa comum que chamamos Terra (KRENAK, 2019).

Outrossim, a Associação dos Advogados dos Trabalhadores Rurais (AATR) da Bahia ressalta como um marco na luta dos movimentos sociais o assassinato de Eugênio Lyra, advogado popular, residente em Santa Maria da Vitória, oeste da Bahia, que foi assassinado às vésperas do seu depoimento na CPI da Grilagem, promovida pela Assembleia Legislativa da Bahia (BONFIM *et al.*, 2020). O agronegócio não permite ser contrariado, acusado ou questionado.

Desse modo, compreende-se que a atividade de caráter exploratório que se expande na região do MATOPIBA compromete sobremaneira a diversidade ambiental, a qualidade de vida e a segurança das populações tradicionais cercadas por tamanha violência. O modo de produção do agronegócio é incompatível com o jeito de enxergar e de se conectar com a natureza expressado pelos povos originários e tradicionais e traz consigo uma infinidade de violações de direitos, bem como a perversa consequência de ceifar a diversidade da natureza e das ideias.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse diapasão, o presente trabalho se inclina à compreensão de que a expansão da fronteira agrícola e as violações de direitos promovidas pelo agronegócio na região do MATOPIBA representam um obstáculo para o modo de vida das comunidades tradicionais da região. As catastróficas consequências humanas e ambientais, bem como as

flagrantes ilegalidades jurídicas demonstram a inconformidade do Estado Democrático de Direito com o modelo de desenvolvimento produtivista.

Nesse contexto, a perspectiva do Bem Viver emerge enquanto saber tradicional e se opõe ao modo de produção exercido pelo agronegócio na mesma medida em que este se opõe à concretização dessa cosmovisão nas comunidades tradicionais do MATOPIBA. Portanto, ao compreender a expansão da fronteira agrícola e do modo de produção capitalista promovido pelo agronegócio como veículo de violação de direitos e impasse para o exercício do modo de vida das comunidades tradicionais, urge a necessidade de repensar o modelo agroexportador brasileiro a fim de que não mais perdue a ideia colonial de que a exploração e o lucro estão acima da vida e dos direitos das populações tradicionais e originárias.

REFERÊNCIAS

AUGUSTO, Lia Giraldo da Silva, *et. al.* Parte 2 – Saúde, ambiente e sustentabilidade. *In.*: CARNEIRO, Fernando Ferreira, *et. al.* (Orgs.). **Dossiê ABRASCO: um alerta sobre os impactos dos agrotóxicos na saúde**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. p. 89-191.

BENJAMIN, Antônio Herman. Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. *In.*: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. LEITE, José Rubens Morato. (Orgs.). **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BONFIM, Joice *et al.* **Legalizando o ilegal: legislação fundiária e ambiental e a expansão da fronteira agrícola no Matopiba**. Brasil: Associação de Advogados de Trabalhadores Rurais, 2020.

BRASIL. **Constituição** da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 9.073**, de 5 de julho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 65.810**, de 8 de Dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D65810.html. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 6.177**, De 1º De Agosto De 2007. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRASIL. **Convenção Sobre Diversidade Biológica**. de 05 jun. 1992. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1998/anexos/and2519-98.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

BRUZACA, Ruan Didier. Direito das comunidades tradicionais face ao agronegócio: análise da tutela de direitos desde resistências à monocultura da soja no baixo Parnaíba Maranhense. **Revista direito e desenvolvimento**. Volume 11, Número 2, jul. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unipe.br/index.php/direitoedesenvolvimento/article/view/1299/724>. Acesso em: 15 de jul. 2021.

CANOTILHO, J. J. Gomes *et al.* **Comentários à Constituição do Brasil**. 2ª ed. Coimbra: Almedina, 2018.

CÉSAR, Chico. RENNÓ, Carlos. **Reis do agronegócio**. São Paulo: Urban Jungle, 2015. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=0mtvwidXP_4. Acesso em: 20 jun. 2021.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Convenção Interamericana dos Direitos Humanos**. 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_america.htm. Acesso em: 20 jun. 2021.

COSTA, Alberto. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos**. 1ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2016

EULER, A.M.C. O acordo de Paris e o futuro do REDD+ no Brasil. *In*: VICENTE, M. C. P. (Org.). **Mudanças climáticas: desafio do século**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 85-104. Acesso em: <http://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/handle/doc/1055679>. Disponível em: 15/07/2021.

GREENPEACE ORG. **DESMATAMENTO NO CERRADO SE CONCENTROU NO MATOPIBA**. 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/desmatamento-no-cerrado-se-concentrou-no-matopiba/>. Acesso em: 15 de jul. 2021.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 8ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Plano Agrícola Municipal**. Brasília: 2019. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/agricultura-e-pecuaria/9117-producao-agricola-municipal-culturas-temporarias-e-permanentes.html?=&t=destaques>. Acesso em 15 jul. 2021.

IBGE. **Plano Agrícola Municipal**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2008/>>. Acesso em 26 jun. 2021.

KRENAK, Ailton. **Ideias para Adiar o Fim do Mundo**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LORENSINI, Carolina Lobello *et. al.* Mapeamento e identificação da época de desmatamento das áreas de expansão da agricultura no MATOPIBA. *In*: XVII Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto – SBSR. **Anais de evento**. João Pessoa: 25 de abr. 2015. Disponível em: <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/123722/1/4476>.

pdf. Acesso em: 15 de jul. 2021.

MATHIAS, Maíra. **Matopiba: na fronteira entre a vida e o capital**. Rio de Janeiro: EPSJV/Fiocruz, 2017. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/matopiba-na-fronteira-entre-a-vida-e-o-capital>. Acesso em: 22 mai. 2021.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais**. 27 jun. 1989. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%C2%BA%20169.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021.

PEREIRA, Paulo Roberto. **500 anos de Brasil na Biblioteca Nacional**. Volume 2. Catálogo da Exposição em comemoração aos 500 Anos do Brasil e aos 190 anos da Biblioteca Nacional - 13 de dezembro de 2000 a 20 de abril de 2001. Rio de Janeiro: Fundação Biblioteca Nacional, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa, CHAUI, Marilena. **Direitos humanos, democracia e desenvolvimento**. São Paulo: Cortez, 2013, p. 41-133.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da justiça**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Contra o “ecologismo dos ricos”, o “o ecologismo dos pobres”**. Brasil: 2013. Disponível em: <https://mst.org.br/2013/12/11/boaventura-contra-o-ecologismo-dos-ricos-o-ecologismo-dos-pobres/>. Acesso em 27 jun. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SHIRAISHI NETO, Joaquim (ORG.). **Direitos dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional**. Manaus: UEA, 2007.

SHIVA, Vandana. **Monoculturas da mente: perspectivas da biodiversidade e da biotecnologia**. São Paulo: Gaia, 2003.

SOUSA, Raimunda Áurea Dias de. PEREIRA, Luciano Alves. Agronegócio e Agrotóxico: uma parceria para o (in)sucesso da produção de alimentos. **Revista Organizações e Democracia**, Marília, v. 20, n. 1, p. 27-44, jan./jun., 2019. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/9116>. Acesso em: 27 jun. 2021.

ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO RELATIVA A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS EM CAMPO GRANDE – MS ENTRE OS ANOS DE 2012 A 2020, À LUZ DO PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

Ingryd Khristina de Brito¹
Giselle Marques de Araújo²
Rosemary Matias³

INTRODUÇÃO

A disposição final de grandes quantidades de resíduos acarreta problemas ao meio ambiente, principalmente através da poluição. Segundo Lima (2002), o atual padrão de desenvolvimento urbano, em direção à sustentabilidade ambiental, necessita de um manejo adequado dos resíduos sólidos, sendo este o maior de seus desafios, carecendo de adoção de práticas de gerenciamento integrado pelos municípios, podendo esta ser a base do processo de enfrentamento do problema.

Os lixões não possuem nenhum cuidado no tratamento dos resíduos, ocasionando risco de possíveis danos ao meio ambiente e saúde pública, em decorrência da proliferação de vetores de doenças e a poluição do solo, subsolo e dos lençóis freáticos pelo chorume (FEAM, 2006). Uma das soluções para a problemática ambiental é a criação de aterros sanitários, estratégia tomada pelo governo brasileiro para desativação de lixões e promoção de uma melhor gestão daquilo que é descartado, implementada através da Lei Federal 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional dos Resíduos Sólidos (PNRS).

Aterro sanitário é uma forma de disposição de resíduos no solo, sem causar danos ambientais ou à saúde pública, haja vista, que são verdadeiras obras de engenharia. O solo que receberá o lixo é nivelado e todo o solo é impermeabilizado para que nenhuma substância possa contaminá-lo ou atingir os lençóis freáticos. Todo o processo de decomposição é monitorado. Utiliza-se de princípios de engenharia para confinamento e redução dos resíduos, conforme a NBR (Norma Técnica Brasileira) 8419/1992 da ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

As políticas públicas são instrumentos fundamentais na gestão dos resíduos sólidos, haja vista que são decisões de extrema importância, que envolvem questões sobre saúde pública, requerendo a integração de políticas econômicas, sociais e ambientais. Segundo o Panorama da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Sólidos Especiais - ABRELPE 2018/2019, o Brasil produziu em 2018, 79 milhões de toneladas de lixo, sendo que apenas 59,5% receberam destinação adequada. (ABRELPE, 2019).

¹ Mestranda do curso de Pós Graduação Stricto Sensu em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional - UNIDERP. Endereço eletrônico: ingrydbrito.r@gmail.com.

² Pós-Doutora em Meio Ambiente. Doutora em Direito. Professora do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Endereço eletrônico: giselle_marques@hotmail.com.

³ Doutora em Química. Professora do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Regional. Endereço eletrônico: rosematiasc@gmail.com.

O princípio da proibição do retrocesso ambiental, é um princípio constitucional, que envolve um dever de não regressão em matéria de direitos fundamentais, adotado como referencial teórico desta pesquisa. Este estudo, será consolidada na análise da legislação municipal, buscando verificar se houve ou não retrocesso na gestão dos resíduos sólidos no município de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul, a partir da concessão administrativa n° 302/2012 que versa sobre a limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos urbanos, bem como, recuperação ambiental do antigo lixão e construção do novo aterro sanitário no município.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O município de Campo Grande, localizado na parte central do Estado de Mato Grosso do Sul, possui uma área de 8.092 km² (Figura 1). Está delimitado pelas latitudes 20°13'N e 20°26'34"S e as longitudes 53°36'E e 54°38'47"O do meridiano de Greenwich, estando localizado em sua totalidade dentro do bioma Cerrado (CAMPO GRANDE, 2013).

Figura 1. Localização do Município de Campo Grande em relação ao Brasil e ao Estado de Mato Grosso do Sul



Fonte: CAMPO GRANDE (2012).

O lixão Dom Antônio Barbosa existe desde 1984, tendo sido fechado em 2016. Contudo, conforme apontado pelo Plano Municipal de Saneamento Básico, Decreto n. 11.797 de 2012, o Aterro Sanitário do Município construído ao lado do Lixão, possui vida útil de 10 anos, atentando também, para necessidade de recuperação ambiental pela

disposição inadequada de lixo e de líquidos percolados de forma inadequada por cerca de 30 anos.

A partir do princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, referencial teórico desta pesquisa, serão utilizados procedimentos de leitura e contextualização da legislação vigente no município, buscando um possível contraponto, serão analisados os dados desfavoráveis. Tais dados serão analisados sob a perspectiva da Dialética, contida no pensamento de Karl Marx, para a construção do conhecimento. A dialética se apresenta como método científico que se aprofunda na ação recíproca, da contradição que se refere ao fenômeno e da transformação dialética que se dá na natureza e na sociedade. (MARKONI; LAKATOS, 2019).

O PRINCÍPIO DA PROIBIÇÃO DO RETROCESSO AMBIENTAL

O dispositivo constitucional, art. 225, proclama o Meio Ambiente como um direito fundamental, ao instituir que:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Como corolário desse dispositivo, o princípio da proibição de retrocesso ambiental emergiu como princípio constitucional implícito ao sistema constitucional.

Segundo Coli e Dias (2017) a proibição de retrocesso, inicialmente, limitava-se à proteção dos direitos fundamentais de caráter social, evitando a desconstituição de conquistas adquiridas pelo cidadão. Canotilho ensina que este princípio:

limita a reversibilidade dos direitos adquiridos [...], em clara violação do princípio da proteção da confiança e da segurança dos cidadãos no âmbito econômico, social e cultural, e do núcleo essencial da existência mínima inerente ao respeito pela dignidade humana. (CANOTILHO, 2003, p. 339).

Além dos direitos sociais, a aplicação é estendida a todos os direitos fundamentais, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, é igualmente abrangido por esta proteção. De acordo com Cook (1990), “o princípio do não retrocesso está implícito nas convenções sobre os direitos humanos”. Para Sarlet e Fensterseifer (2013, p. 287), é possível afirmar, de maneira geral, que a humanidade caminha para a ampliação da dignidade da pessoa humana, reforçando a ideia de um “patrimônio político-jurídico”, adquirido e consolidado em seu progresso histórico e civilizatório, ao qual não se deve retroceder, em geral, essa é a ideia consubstanciada na garantia constitucional da proibição de retrocesso.

Sendo, portanto, a expressão de um dever que se impõe à Administração. Uma

fórmula positiva, como um “princípio de progressão” (PRIEUR, 2012, p. 14). Assim posto, não cabe à sociedade a negação, de que o meio ambiente é imprescindível para as presentes e futuras gerações, permitindo que haja retrocessos em desfavor à manutenção da vida. “A não regressão já está reconhecida como indispensável ao desenvolvimento sustentável, como garantia dos direitos das gerações futuras. Ela reforça a efetividade dos princípios gerais do Direito Ambiental, enunciados no Rio de Janeiro em 1992.” (PRIEUR, 2012, p. 48-49).

Os objetivos do Direito Ambiental são a proteção, promoção e a não degradação do meio ambiente, retroceder, portanto, é uma transgressão dos direitos fundamentais e viola os direitos humanos. “Por certo, ao atingir-se um estado superior não se deve retornar a estágios inferiores, expressa a máxima central do primado da evolução dos seres e das coisas.” (MOLINARO, 2012, p. 82). É de se notar, que a regressão Ambiental será sempre insidiosa e discreta para que passe despercebida. E, por isso, ela se torna ainda mais perigosa. Os retrocessos discretos ameaçam todo o Direito do Meio Ambiente. (PRIEUR, 2012, p. 18).

De acordo com Benjamin, os núcleos jurídicos duros presentes no texto constitucional abrangem o meio ambiente, desta forma, não podem ser ignorados pelo Poder Público, onde seus atos devem ser respaldados por um mínimo jurídico em esfera ambiental:

[...] O texto constitucional, na proteção do meio ambiente, se organiza, [...] em torno de bem-revelados e fixados núcleos jurídicos duros [...], autênticos imperativos jurídico-ambientais mínimos: os deveres de “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais”, “preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País”, “proteger a fauna e a flora”, e impedir “práticas que coloquem em risco sua função ecológica” ou “provoquem a extinção de espécies.” (art. 225, § 1º, I, II e VII). (BENJAMÍN, 2012, p. 63).

Portanto, o meio ambiente deve ser amparado por tomadas de decisões voltadas à proteção dos recursos naturais, pois estes, são os únicos responsáveis (indispensáveis) pela manutenção da vida e são intrinsecamente ligados à proteção da dignidade humana, sadia qualidade de vida e preservação para futuras gerações, que são garantidos constitucionalmente.

Ao constitucionalizar o direito das futuras gerações a ter o mesmo acesso que as presentes das riquezas, do bem-estar e da qualidade de vida proporcionada pelo espaço em que vivemos, traz a necessidade de preocupação constante, não podendo estas, serem tratadas com menor importância ou descaso. O princípio da proibição de retrocesso em esfera ambiental é uma garantia de acesso à sadia qualidade de vida de forma digna para a humanidade.

Desta forma, as atuações ambientais, devem ser pautadas na manutenção do padrão de proteção ambiental alcançado, haja vista, a magnitude dos efeitos das degradações

ambientais cientificamente comprovadas, que ameaçam não só a proteção aos direitos humanos, como também, a manutenção de um mínimo digno para existência humana.

POLÍTICA NACIONAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

A lei federal 12.305/2010 – Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), em seu art. 1º, §1º, dispõe sobre princípios, objetivos e diretrizes relacionadas à gestão integrada dos resíduos sólidos impondo responsabilidades e instrumentos aplicáveis, quer sejam às pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado.

No artigo 3º, os incisos VII e VIII tratam da destinação final que deve ocorrer de modo adequado para o ambiente e no qual a destinação inclui reutilização, reciclagem, compostagem, recuperação e o aproveitamento energético ou mesmo outras destinações admitidas com objetivo de evitar danos, riscos a saúde pública e prejuízos ambientais (BRASIL, 2010).

Ademais, em seu art. 19, a PNRS, estabelece que o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem como conteúdo mínimo, alguns preceitos, tais como o diagnóstico da situação dos resíduos gerados no território, identificação das áreas favoráveis à disposição dos resíduos de forma ambientalmente adequada, bem como a promoção de ações de educação ambiental, para redução, não geração, reutilização e reciclagem dos resíduos.

Outros fatores apontados pela PNRS, são a promoção da participação das cooperativas e associações de catadores de materiais recicláveis como fonte de trabalho para população de baixa renda, valorizando os resíduos sólidos através de mecanismos de criação de emprego. Também, a identificação dos passivos ambientais decorrentes da disposição dos resíduos sólidos, apontando, medidas saneadoras.

Esta legislação, confere à administração pública responsabilidades, sendo fundamental que os Municípios cumpram a lei, trabalhando pela redução dos resíduos gerados pela população, de modo a incentivar a reciclagem, o reaproveitamento, bem como, a disposição adequada dos rejeitos visando minimizar os danos ambientais e à saúde.

A PNRS, prevê a redução e a prevenção na geração de resíduos, possuindo como proposta hábitos de consumo sustentável e instrumentos com vistas a propiciar o aumento da reciclagem e da reutilização desses resíduos, bem como a destinação adequada dos rejeitos que não podem ser reciclados ou reutilizados. De acordo com o Ministério do Meio Ambiente esta lei cria “metas importantes que irão contribuir para a eliminação dos lixões e institui instrumentos de planejamento nos níveis nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e metropolitano e municipal[...]” (BRASIL, 2020).

A instituição da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, vem somar-se à minimização

dos impactos ocasionados pelo lixo, através de diretrizes que visam a gestão integrada dos resíduos e o gerenciamento ambientalmente adequado. Sendo, portanto, inconcebível e incompatível com os preceitos constitucionais e legislativos a permissão de retrocessos nessa gestão, dada as circunstâncias ambientais, causadas pelas degradações constantes ao meio ambiente.

O CONTRATO DE CONCESSÃO E A LEGISLAÇÃO MUNICIPAL NA GESTÃO DOS RESÍDUOS

Em 09 de abril de 2012, o Decreto n. 11.797 instituiu o Plano Municipal de Saneamento Básico – Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Campo Grande, em atendimento às diretrizes da Política Nacional de Resíduos Sólidos. A partir do diagnóstico do problema ambiental, ocasionado pela presença do lixão no bairro Dom Antônio Barbosa por cerca de 30 anos, foi publicado edital de concorrência, pelo município de Campo Grande, para abertura de licitação de Concessão Administrativa, do tipo técnica e preço, em 25 de maio de 2012.

A empresa vencedora da licitação fora a empresa SOLURB Soluções Ambientais – SPE Ltda, tendo sido firmado o contrato de Concessão Administrativa em 25 de outubro de 2012, sob o n. 332, com prazo de 25 (vinte e cinco) anos, tendo por valor de contrato R\$ 1.303.941.220,50 (um bilhão, trezentos e três milhões, novecentos e quarenta e um mil, duzentos e vinte reais e cinquenta centavos). A Parceria Público Privada consiste na Prestação de serviços públicos na gestão de resíduos pela Concessionária, que correspondem a coleta, transporte, destinação (disposição final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos); coleta, transporte, tratamento e disposição final de resíduos da saúde, bem como a implantação de unidade de tratamento desses resíduos.

Consta também no contrato a coleta, transporte e disposição final adequada de resíduos da construção civil, coleta e transporte de materiais recicláveis através da Coleta Seletiva. Outros serviços que são de responsabilidade da empresa Concessionária, conforme especificado em contrato são aparelhamento e coordenação de Unidade de Triagem de Resíduos, execução de obras de recuperação ambiental, encerramento e monitoramento do lixão Dom Antônio Barbosa I; execução de obras de conclusão do aterro Dom Antônio Barbosa II, sua operação e manutenção (inclusive, instalação de sistema de queima de gás).

Vale ressaltar que a construção do aterro sanitário Dom Antônio Barbosa II, se deu em área localizada ao lado do antigo Lixão. Lixão este, que é denominado, no contrato como aterro Dom Antônio Barbosa I. A construção de novo aterro sanitário também é prevista pela concessão, o item 6.1.14 do contrato, especifica a implantação e operação de um novo aterro sanitário, com área mínima de 50 (cinquenta) hectares, para atender todo o tempo de vigência da concessão (que tem período de 25 anos), e deverá ser

denominado “Erêguaçu”.

Através da Lei Complementar 209, de 27 de dezembro de 2012, foi instituído o Código Municipal de Resíduos Sólidos e disciplinou a limpeza urbana de Campo Grande – MS determinando da seguinte forma:

Art. 4º O serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos, para efeitos desta Lei Complementar é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e comercial e lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas

II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

Esta Lei Complementar, estabelece em seu arcabouço a responsabilidade de todos os condicionantes, trazendo a preocupação com a segurança física dos coletores, ao determinar que antes do acondicionamento do lixo, deverão ser eliminados os resíduos líquidos e os materiais como cacos de vidro e materiais perfurantes adequadamente acondicionados. (CAMPO GRANDE, 2012). Caracterizou também a realização da coleta regular, como sendo o transporte do lixo do local da produção até o destino final. De acordo com a concessionária responsável, os dias e horários da realização do recolhimento do lixo são divididos através de cinco regiões, especificando o serviço de coleta da seguinte forma:

Este serviço de coleta tem por objetivo retirar os resíduos sólidos gerados nas residências e comércio em geral, a coleta realiza através das nossas equipes devidamente treinadas para recolher e acondicionar os resíduos em nossos caminhões coletores. Após a coleta, os resíduos são destinados ao aterro Sanitário Dom Antonio Barbosa II, aterro municipal gerido pela concessionária C.G. SOLURB Soluções Ambientais, para sua disposição final. A concessionária executa este serviço em toda a área urbana do município e distritos de Campo Grande, por isso a importância que cada cidadão faça sua parte e descarte o seu lixo adequadamente, em sacos resistentes e bem vedados, deixando-os em suas lixeiras nos dias e horários de coleta correspondentes. (SOLURB, 2020, p.2).

O art. 67 da Lei Complementar 209/2012, traz em seu bojo os legitimados à elaboração do Plano de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos (PGRS), além de especificar os atos lesivos à limpeza pública (art. 77). Regulamenta, também, os resíduos de podas domésticas; resíduos públicos; dejetos de animais; resíduos de mercados, bares e similares; resíduos da saúde, especiais, dentre outros. São também estabelecidas na legislação a implementação da coleta seletiva obrigatoriamente pelos grandes geradores, que devem contratar empresas para prestarem o serviço de coleta, transporte e disposição final.

Com relação ao Programa de Coleta seletiva, a legislação, determina como recicláveis: “papel e papelão; vidros; metais; plásticos; e compostáveis.” (art. 19), e que sua implantação se dará de forma progressiva, devendo-se destinar ampla divulgação à comunidade onde

será realizada, e que mesmo não havendo a coleta seletiva, a população deverá dispor da parcela reciclável do seu lixo de forma adequada. De acordo com o art. 21, é estabelecido a destinação do material da coleta seletiva para as cooperativas ou associações de catadores. A despeito da coleta seletiva, o site oficial da empresa informa:

A coleta seletiva dos resíduos sólidos é um sistema de recolhimento de materiais recicláveis[...] sendo que no município de Campo Grande são duas as modalidades praticadas, a porta a porta (ou domiciliar) e em locais de entrega voluntária (LEV). A coleta porta a porta é semelhante à coleta domiciliar convencional, porém, os veículos coletores percorrem as residências em dias e horários específicos que não coincidam com a coleta convencional. [...]. Os municípios que atualmente não são atendidos pela coleta seletiva, na modalidade porta a porta, podem dar destino a seus materiais recicláveis nos Locais de Entrega Voluntária (LEV)[...]. (SOLURB, 2020, p.1)

OS IMPASSES SOCIOAMBIENTAIS DO LIXÃO

Foram apontadas irregularidades pelo Ministério Público Estadual (MPE), no cumprimento do contrato de concessão administrativa, bem como a abertura do aterro Dom Antônio Barbosa II, em 21 de novembro de 2012, sem o funcionamento da Unidade de Triagem de Resíduos – UTR, unidade esta, que serve para separação e classificação de diversos tipos de resíduos sólidos, processo base na reciclagem e descarte ambientalmente adequado.

Esse problema foi solucionado, entretanto, os catadores de materiais recicláveis afirmam que a UTR não atende a todos os trabalhadores que sobreviviam através da coleta de resíduos do lixão. Outro fator corresponde a comercialização, pois o preço de mercado desses resíduos é ditado por empresas maiores, pela inviabilidade de comércio pelas empresas pequenas, dada a cobrança de impostos e altos custos para transporte. (BENTOS, 2019).

Bentos salienta que é imprescindível que o município promova:

[...] a expansão do serviço da coleta seletiva para todas as regiões, o que demandará maiores investimentos e incentivos por parte do poder público. A educação ambiental deve ser trabalhada em paralelo com essa expansão para evitar o desperdício e materiais contaminados. (BENTOS, 2019, p. 8).

Até o presente momento a capital não possui sistema de coleta seletiva implementado em toda cidade, que inicialmente era prevista de forma progressiva, sendo ampliada gradativamente, ano a ano. O objetivo da coleta seletiva, quer seja a progressão ou melhoria justamente da coleta convencional, ela é importante e imprescindível quanto a diminuição dos impactos ocasionados ao meio ambiente pelo consumo excessivo, haja vista que a separação facilita o tratamento dos resíduos.

Quando separamos o lixo [...], facilitamos muito o seu tratamento e diminuímos as chances de impacto nocivo para o ambiente e para saúde da vida no planeta, incluindo a vida humana. Praticar a coleta seletiva é um dos pilares do consumo sustentável. (LEGNAIOLI, 2018, p. 3).

Assim sendo, a política pública de progressão ou melhoria ambiental, para que não haja retrocessos nesta esfera, no que tange ao tratamento dos resíduos, tem sua eficácia diminuída, pois, com menos pessoas atingidas pela coleta seletiva, menor será a quantidade de resíduos para reciclar e menor será a prática de disposição de resíduos de forma separada, o que diminui a possibilidade de reciclagem desse resíduo, aumentando, portanto, seu impacto ambiental.

A presença de lixões acentua também os problemas sociais, como a falta de moradia e emprego. De acordo com Marin (2017, p. 74) “As favelas “Cidade de Deus I” e “Cidade de Deus II”, estiveram localizadas “em uma área próxima ao bairro Dom Antônio Barbosa [...]. A área é destinada à preservação ambiental e faz parte do “cinturão verde” ao redor do lixão da cidade.”

A falta de trabalho fez com que essas pessoas encontrassem no lixo sua forma de sobrevivência, através da venda ou troca de resíduos recolhidos. O indivíduo que muitas vezes não possui qualificação e de baixa renda, opta por trabalhar nas áreas de lixões onde há concentração de resíduos recicláveis e acaba se fixando nas imediações destes locais, dando origem às favelas. (GONÇALVES, 2010).

O odor advindo do lixão é uma das maiores dificuldades que os moradores do local enfrentam, além da dificuldade no acesso ao sistema de saúde. Os habitantes dessas favelas, sem comprovante residencial, não podiam ser atendidos no posto de saúde localizado na região, portanto, precisavam se deslocar cerca de 4 km até a Unidade Básica de Saúde do bairro Aero Rancho. (MARIN, 2017).

Este problema social parece não ter sido superado. Durante a crise causada pela Covid-19, famílias em meio a necessidade e fome, se submetem a situações sub-humanas, para garantir sua sobrevivência. Em reportagem publicada em veículo de notícia, é demonstrada as condições extremamente precárias vividas por essa população

Ao chegar no local, é possível ver materiais recicláveis, lixo orgânico, matagal, animais em decomposição e odor forte. Enquanto os pais levantam lonas e madeiras dos barracos, crianças brincam descalças em meio a sujeira. (CAMPOS; OLIVEIRA, 2020, p. 1).

O MPE também operou fiscalizações referente à suposta omissão da prefeitura do município, frente a fiscalização da Área de Preservação Ambiental (APA) do Córrego Formiga, bem como sua responsabilidade frente aos danos ambientais pelo depósito irregular do lixo. Em visita técnica a Polícia Militar Ambiental constatou descarte irregular na área que engloba o Córrego. (LAZARINI, 2016). A área verde, que fica entorno do

córrego e ao lado da Usina de tratamento de resíduos do aterro sanitário, tornou-se um “novo lixão” em 2016, causando danos ambientais e na qualidade de vida dos moradores, por mau cheiro, sujeira, bem como da proliferação de vetores, como o *Aedes Aegypti*.

A disposição de lixo por cerca de 30 anos se deu de maneira irregular, ocasionou danos ambientais e necessita de reparo ambiental. Em levantamento realizado pelo MPE, pôde-se verificar que Campo Grande possui como passivo ambiental, o antigo vazadouro a céu aberto encerrado, constando também, que o município não possui processo para realização de Projeto de Recuperação da Área Degradada - PRADE (MPMS, 2015, p. 27). Projeto este que foi cobrado novamente, da empresa concessionária e do município, pelo Ministério em 2019. (BUENO, 2019).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Política Nacional dos Resíduos Sólidos, lei nº 12.305/2010 bem como os princípios constitucionais, como o Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, somam-se na luta que visa minimizar os efeitos negativos do avanço populacional e consumismo da sociedade, dentro do Direito Ambiental e Constitucional. O município possui diretrizes e legislações específicas, bem delineadas, que visam reduzir os impactos ocasionados pela disposição final dos resíduos sólidos.

Contudo, assim como foi apontado pelo Ministério Público do Estado, há a falta de fiscalização do devido cumprimento das normas estabelecidas em legislação Municipal. O setor é amparado por arrecadação, pois a Lei Complementar 308/2017, instituiu a Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares no município.

A coleta seletiva, conforme previsto pelo Código Municipal de Resíduos Sólidos de 2012 – Lei Complementar 209/2012, deveria ser estendida de forma progressiva a todas as regiões do município. No entanto, nem todas as pessoas possuem disponibilidade deste serviço na cidade até então. Há necessidade também, de viabilidade de comercialização dos materiais recicláveis, bem como na promoção da Educação Ambiental para separação correta desses materiais pela população, para que não haja contaminação dos mesmos.

A construção do novo aterro sanitário do município, se revela como um problema a ser enfrentado, o Estudo de Impacto Ambiental – EIA apontando 3 possíveis áreas para construção do aterro Sanitário “Erêguaçu”, foi duramente criticado pela população, incluindo especialistas. A área escolhida, causou ainda mais polêmica e após manifestações públicas e elaboração de abaixo assinados, o prefeito do município decidiu reprová-las áreas analisadas no EIA.

A falta de recuperação ambiental da área do lixão é um problema ambiental de extrema gravidade. A PNRS é um marco importante frente a gestão de resíduos sólidos

de maneira adequada, contudo, as medidas práticas que objetivam corroborar com essa gestão não parecem em nada transformar de maneira eficaz a gerência dos resíduos. É preciso que o passado de mais de 30 anos de poluição ocasionada pelo lixão seja superado no município de Campo Grande.

As ações frente ao progresso da humanidade, prevista na Constituição, bem como no Direito Ambiental, em consonância ao princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental, preveem a progressão do Direito Humano ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado. A gestão dos resíduos sólidos, portanto, deverá se dar, da melhor maneira possível, para que as futuras gerações encontrem o ambiente em igual ou melhor condições do que nos foi ofertado.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE EMPRESAS DE LIMPEZA PÚBLICA E RESÍDUOS ESPECIAIS – ABRELPE. **Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019**. São Paulo: ABRELPE, 2019. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama/>. Acesso em: 10 de mar. de 2020.

BENJAMIN, A. H. *In*: SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle. **O princípio da proibição de retrocesso ambiental**. Brasília – DF, 2012. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 28 jul 2020.

BENTOS, V. R. Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos no Município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul. **O meio ambiente sustentável [recurso eletrônico]**. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. Disponível em: <https://www.finersistemas.com/atenaeditora/index.php/admin/api/artigoPDF/26356>. Acesso em: 30 de nov. de 2020.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. **Lei Nº 12.305**, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **FAQs - Cidades Sustentáveis - Resíduos Sólidos**, Brasília – DF, [s.d.]. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/component/fsf/?view=faq&catid=11&start=10>. Acesso em: 27 de out. de 2020.

BUENO, M. **MPE cobra da Prefeitura e Solurb vistoria no antigo lixão do Dom Antônio**. Campo Grande News, Campo Grande, 22 de fev. de 2019. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/meio-ambiente/mpe-cobra-da-prefeitura-e-solurb-vistoria-no-antigo-lixao-do-dom-antonio>. Acesso em: 27 de nov. de 2020.

CAMPO GRANDE. Decreto nº 11.797, de 9 de abril de 2012, Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico - Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Município de Campo Grande, **Diário Oficial de Campo Grande**. 10 de abr. de 2012. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/planurb/downloads/decreto-n-11-797-plano-municipal-de-saneamento-basico-gestao-integrada-de-residuos-solidos/>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

_____. Contrato de Concessão Administrativa nº 332 - Concessão Público Privada entre o município e a Concessionária CG Solurb. **Diário Oficial de Campo Grande**. 25 de out. de 2012. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/agereg/wp-content/uploads/sites/6/2018/03/Contrato-CG-Solurb.pdf>. Acesso em 25 de mar. de 2020.

_____. Lei Complementar nº 209/2012, Institui o Código Municipal de Resíduos Sólidos e disciplina a Limpeza Urbana no município de Campo Grande, **Campo Grande - MS**, 28 de dez. de 2012. Disponível em: <http://www.campogrande.ms.gov.br/semadur/downloads/lc-n-209-de-27-de-dezembro-de-2012/#:~:text=dezembro%20de%202012-,Lei%20Complementar%20Municipal%20N%C2%B0.,no%20munic%C3%ADpio%20de%20Campo%20Grande.&text=Municipal%20N%C2%B0.-,209%2F2012%20%E2%80%93%20Institui%20o%20C%C3%B3digo%20Municipal%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20e,no%20munic%C3%ADpio%20de%20Campo%20Grande..> Acesso em: 15 de jun. de 2020.

_____. Diário Oficial de Campo Grande. Decreto nº 12.254, de 26 de novembro de 2013, Aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico de Campo Grande. **Diário Oficial de Campo Grande**. 27 de nov. de 2013. Disponível em: <<http://www.campogrande.ms.gov.br/planurb/wp-content/uploads/sites/18/2016/12/Plano-Municipal-de-Saneamento-Ba%CC%81sico-de-Campo-Grande.pdf>>. Acesso em: 20 de maio de 2021.

CAMPOS, K.; OLIVEIRA, R. Com Fome e no meio do lixo famílias permanecem em área Invadida na esperança de um Novo “lar”. 28 de jul. de 2020. **Midiamax**. Disponível em: <<https://www.midiamax.com.br/cotidiano/2020/com-fome-e-no-meio-do-lixo-familias-permanecem-em-area-invadida-na-esperanca-de-novo-lar>>. Acesso em: 23 de nov. de 2020.

CANOTILHO, J. J. G. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, 1522 p.

COLI, A.; DIAS, P. Licenciamento Ambiental do Setor Elétrico - O Princípio da Proibição do Retrocesso e o licenciamento ambiental. In: **O Setor Elétrico e o Meio Ambiente**. 1. ed. Rio de Janeiro: Synergia Editora, 2017. Disponível em: <https://www.saesadvogados.com.br/2018/01/10/o-principio-da-proibicao-do-retrocesso-e-o-licenciamento-ambiental/>. Acesso em: 20 de jul. de 2020.

COOK, R. J. “Reservations to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women”, **Vanderbilt Journal of International Law**, vol. 30, n. 3, p. 643-709, 1990.

LEGNAIOLI, S. O que é coleta seletiva? **Ecycle**. [s. l.] 09 de fev. de 2018. Disponível em: <https://www.ecycle.com.br/coleta-seletiva/>. Acesso em: 20 de jun. de 2021.

FEAM. **Operações básicas para operação de aterro sanitário.** Fundação Estadual do Meio Ambiente. Belo Horizonte: FEAM, 2006. 34p. Disponível em: <http://www.feam.br/images/stories/arquivos/Cartilha%20Aterro2.pdf> Acesso em: 20 de jul. de 2020.

GONÇALVES, A. R. A. **Desenvolvimento urbano e a evolução da moradia popular em Campo Grande**, Dissertação (Mestrado), Universidade Anhanguera-Uniderp, Campo Grande, 66 p, 2010.

LAZARINI, H. MPE investiga Prefeitura da Capital por omissão e degradação ambiental do Córrego Formiga. **MS Notícias**, Campo Grande – MS, 19 de jan. de 2016. Disponível em: <https://www.msnoticias.com.br/editorias/noticias-campo-grande-ms/mpe-investiga-prefeitura-da-capital-por-omissao-e-degradacao/65028/>. Acesso em: 24 de nov. de 2020.

LIMA, C. R. **Gerenciamento Integrado de resíduos sólidos.** Vitória (ES), Brasil, 2002.

MARIN, J. P. M. **O Processo de Luta pela Moradia em Campo Grande-MS: Uma Análise Socioespacial da Favela “Cidade de Deus II”.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências Humanas – Universidade Federal da Grande Dourados Dourados, p. 134, 2017. .

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica.** 8. Ed. São Paulo, Atlas, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Ação Civil Pública com Pedido de Liminar em Face do Município de Campo Grande**, 11 de abr. de 2013. Disponível em: <http://conexaoagua.mpf.mp.br/arquivos/pecas-processuais/2018/ACP%20-%20Campo%20Grande%20-%20Residuos%20Solidos%20aterro%20sanitario.pdf>. Acesso em 14 de maio de 2020.

_____. **Relatório da Atuação do Ministério Público de Mato Grosso do Sul na Temática dos Resíduos Sólidos - 2015** (atualização out. de 2019). Disponível em: <https://curupira.mpms.mp.br/>. Acesso em 10 de nov. de 2020.

MOLINARO, C. A. Interdição da Retrogradação Ambiental. *In*: SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**, 2012. Brasília – DF. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 07 de jul. de 2020.

PRIEUR, M. O princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental. *In*: SENADO FEDERAL, Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA). **O Princípio da Proibição de Retrocesso Ambiental**, 2012. Brasília – DF. Disponível em: <https://www.mpma.mp.br/arquivos/CAUMA/Proibicao%20de%20Retrocesso.pdf>. Acesso em: 07 de jul. de 2020.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER. **Direito Constitucional Ambiental: constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente.** 3. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SOLURB Soluções Ambientais. **Coleta, transporte e destinação final de resíduos**

domiciliares, Campo Grande, [s.d.]. Disponível em: <http://www.solurb.eco.br/servico/coleta-transporte-e-destinacao-final-de-residuos-domiciliares/17>. Acesso em: 28 de nov. 2020.

SOLURB Soluções Ambientais. **Coleta Seletiva**. Campo Grande, 2020. Disponível em: <http://www.solurb.eco.br/servico/coleta-seletiva/18>. Acesso em: 29 de nov. de 2020.

ASPECTOS DA RELAÇÃO PORTO-CIDADE EM PARANAGUÁ

Rafaela Spada Poleti¹
Roberta Suero²

INTRODUÇÃO

O conceito porto-cidade surgiu com força na década de 80 e centra-se na zona entre o porto e a cidade onde está localizado (CRUZ; ORNELAS, 2014, p. 83). Com 367 anos de história e aproximadamente 150.000 habitantes, a cidade de Paranaguá é a mais antiga do estado do Paraná e pela sua ampla faixa litorânea sempre teve a atividade portuária como base de sua economia. Contudo, esta relação apresenta vantagens e desvantagens que a torna complexa. Assim como no resto do país, o porto influencia a estruturação urbana da cidade, que, nem sempre consegue se desenvolver de forma organizada devido à diversos fatores, tais como: a) falta de integração das esferas federal, estadual e municipal; b) migração de pessoas ocasionada pela ampla oferta de vagas de emprego; c) questões ambientais; d) áreas de invasões ilegais; entre outros.

Entre as décadas de 50 e 60 houve uma aceleração no processo de expansão dos serviços portuários ocasionando uma expansão urbana desordenada e que, atualmente, causa problemas a população que convive com engarrafamentos causados pelo alto tráfego dos caminhões em poucas vias de acesso que existem na cidade. Os armazéns disputam espaço entre bairros superpopulosos ocasionando problemas de infraestrutura de grandes dimensões. A disputa pelo espaço urbano estabelecida pelo conflito de interesses entre o porto e os demais setores da sociedade ocasiona impasses prejudiciais ao desenvolvimento da cidade. Assim, é possível observar implicações nos aspectos ambientais da região que está inserida em uma área de Mata Atlântica, com mangues e uma biodiversidade muito grande que integram amplas áreas de conservação agravando ainda mais os efeitos nocivos da ausência de políticas públicas capazes de amenizar os impactos causados pela intensa atividade portuária.

Sendo assim, o debate acerca do tema justifica-se pela proeminência da região geográfica em que a cidade está inserida, associada à importância da atividade econômica impulsionada pelo porto, bem como o bem estar da população. Contudo, o presente artigo tem como objetivo realizar a discussão a respeito dos principais aspectos relacionados a relação do Porto Dom Pedro II com a faixa urbana da cidade de Paranaguá.

A pesquisa será explicativa e realizada pelo método bibliográfico por meio da análise qualitativa e quantitativa de fontes secundárias. Espera-se que os aspectos levantados pela pesquisa impulsionem o debate acerca de ações que possibilitem melhoras na relação

1 Mestranda do PPGCTS – IFPR – Campus Paranaguá. rafaela_spada@yahoo.com.

2 Docente e orientadora do PPGCTS – IFPR – Campus Paranaguá. roberta.suero@ifpr.edu.br.

porto-cidade. Considerando que existe uma tendência global de melhoria na relação porto-cidade como requisito para que se estabeleça relações comerciais, é possível que, no futuro, aspectos sociais, ambientais e estruturais da cidade sejam tão importantes quanto a eficiência da atividade portuária em si.

A RELAÇÃO PORTO-CIDADE

A atividade portuária permeou a história das civilizações que se desenvolveram e expandiram seus territórios se locomovendo e transportando mercadorias entre lugares onde o acesso ocorria, unicamente, pela faixa litorânea. Os portos até meados do século XVIII eram conhecidos como “atracadouros” ou “ancoradouros”, eram simples e baseavam suas atividades principalmente na pesca, no comércio e na construção de barcos. Sobre o surgimento dos primeiros portos, afirma-se:

Os portos surgiram como consequência desse movimento de pessoas, mercadorias e armas. Durante todo o período colonial, os portos eram pequenos trapiches e ancoradouros naturais que serviam como plataforma de embarque e desembarque. (FILHO, 2007, p. 457)

Com a Revolução Industrial os portos passaram por processos de modernização com a finalidade de atender a grande e complexa demanda das indústrias, que ampliaram a capacidade de produção (CRUZ; ORNELAS, 2014, p. 88). Os navios tornaram-se maiores e exigiam ampliações na faixa de cais, o que, na maioria dos casos, ocasionou a transferência da área portuária (HOYLE, 1989, p.429). Os cais foram reconstruídos em áreas adjacentes, deixando a região central da cidade. Desde então, a relação do porto com a cidade portuária apresenta-se complexa e, até mesmo, conflitante.

No final do século XIX a União, que até então era a responsável pela administração dos portos brasileiros, repassou a concessão destes aos estados. No entanto, ainda existia a necessidade de utilização dos recursos que vinham de cima para investir na infraestrutura e melhorias que eram necessárias. Sem uma unificação das ações desempenhadas pelos diferentes portos, esta forma de administração não se sustentou por muito tempo. Logo, a União volta a comandar os portos na tentativa de adequar e organizar a legislação (FILHO, 2007, p. 461).

De acordo com Cruz e Ornelas (2014, p. 83), o termo “relação porto-cidade” foi utilizado pela primeira vez em 1982, pelo geógrafo israelense Yehuda Hayuth em seu artigo “*The port – urbans interface: an area in transition*”. Seu conceito está relacionado às limitações geográficas entre o porto e a cidade onde encontra-se inserido. Neste sentido, convém destacar que, ao analisar a história das cidades portuárias no âmbito global, tal relação se apresenta vantajosa e ao mesmo tempo conflitante. Para Ornelas (2008, p.

23-24), os portos sempre foram agentes indutores de crescimento urbano, no entanto, aspectos relacionados a governança, conflitos ambientais e problemas relacionados aos vínculos espaciais e funcionais causam antagonismo.

Neste sentido, Llovera (1999) realizou estudos em que, ao observar portos nos continentes americano e europeu, conseguiu elencar aspectos que corroboram com esta ideia. Para o autor, porto e cidade são administrados por organismos diferentes e que se ignoram. O porto cresce desconsiderando o espaço urbano e assim, cidade e porto competem pelo mesmo território. Esta concepção de que a atividade portuária é essencial e prejudicial ao mesmo tempo reflete na visão dos moradores. Em uma pesquisa realizada recentemente, Nardi, Oliveira e Pedrosa (2017) entrevistaram 60 trabalhadores portuários na cidade de Santos e constataram que 95% dos entrevistados acreditam que existe um conflito na disputa de espaço na cidade e que a expansão territorial do porto gera impacto na zona urbana. Foram citadas a alta movimentação de veículos pesados transitando pela cidade, resíduos das cargas que sujam e atraem ratos e pombos, entre outros aspectos.

Para Monié e Vidal (2006), tais conflitos resultaram, a partir da década de 50, em um processo de afastamento ainda maior. As cidades portuárias possuem atributos diferenciados que são ignorados pelas autoridades brasileiras, principalmente no que diz respeito às políticas de desenvolvimento local. Ainda de acordo com os autores, o porto, considerado um grande eixo de escoamento, transporta produtos de consumo em massa e assim, é parte de um sistema circulatório. Contudo, a perda das suas funções comerciais tradicionais ocasionou a degradação da área portuária. Assim, a presença do porto passou a ser associado aos aspectos negativos presentes na cidade, tais como: insegurança, prostituição, engarrafamentos e destruição do meio ambiente.

No que diz respeito aos impactos ambientais ocasionados pela intensa atividade portuária, é possível observar que estes se destacam perante as demais adversidades. A Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), elencou os principais fatores causadores de impactos ambientais que decorrem da presença dos portos na cidade. São eles:

- Implantação de infraestrutura marítima e terrestre;
- Resíduos das embarcações;
- Operações com as embarcações;
- Serviços correlatos, como abastecimento de embarcações e outros atendimentos;
- Obras de acostagem;
- Serviços de dragagem;
- Geração de resíduos pela atividade portuária;
- Operação de máquinas e veículos portuários;

- Manuseio de cargas perigosas;
- Abastecimento e limpeza de embarcações; e
- Água de lastro. (ANTAQ, 2021).

A combinação de tais fatores ocasionam, de acordo com a ANTAQ, problemas que podem estar relacionados à estrutura e às operações portuárias, como é possível observar no quadro a seguir.

QUADRO 1: Impactos ambientais ocasionados pelo porto e pela atividade portuária

IMPACTOS AMBIENTAIS	
OCASIONADOS PELA IMPLANTAÇÃO DOS PORTOS	OCASIONADOS PELA OPERAÇÃO PORTUÁRIA
Alteração da linha de costa; Alteração do padrão hidrológico e da dinâmica sedimentar; Destruição ou alteração de áreas naturais costeiras; Supressão da vegetação; Modificação no regime e alteração dos fundos dos corpos d'água; Agressão a ecossistemas; Poluição da água, do solo, do subsolo e do ar.	Alteração da qualidade da água; Poluição do ar por emissão de gases e partículas sólidas; Perturbações diversas por trânsito de veículos pesados em ambientes urbanos; Geração de odores e ruídos; Alteração da paisagem, modificação das linhas de costa; Distúrbios na fauna e na flora; Interação com outras atividades (pesca, turismo e etc.); Atração de vetores de doenças (ratos, pombos, etc.); Introdução de espécies exóticas.

FONTE: Elaborado pela autora com dados retirados do site da ANTAQ (2021).

Contudo, nas últimas décadas questões relacionadas ao meio ambiente passaram a centralizar as discussões nas áreas da economia e da política. Modernidades exigidas pelo mercado globalizado ocasionaram melhoras nos diferentes aspectos relacionados até aqui.

Para Sachs (1993), já na última metade do século XXI surge uma problemática a nível internacional que propõe superar a ideia de quantidade de crescimento enfatizando a qualidade deste. Em decorrência deste movimento, empresas multinacionais passaram a otimizar suas atividades procurando reduzir impactos negativos e melhorar aspectos positivos que possam impulsionar o desenvolvimento local e passaram a exigir melhorias na infraestrutura e na relação do porto com a cidade portuária. A respeito deste movimento, é possível afirmar:

Nos últimos 25 anos os portos de quase todos os países passaram por amplas e profundas reformas com o intuito de adequá-los à nova ordem estabelecida, em nível econômico e político internacional. Assim, as novas demandas econômicas oriundas da globalização contribuíram para uma revisão na atuação e estrutura dos portos em escala mundial. (MONIÉ; VIDAL, 2006, p. 987)

No entanto, esta lógica global, ainda hoje, parece não beneficiar os diferentes sujeitos envolvidos diretamente na relação porto-cidade, pois estes ainda aparentam certa resistência em se adaptar as novas tendências, seja por questões culturais ou seja por desconhecimento. Monié e Vidal (2006), através da análise de registros, elencaram alguns fatores que dificultaram as adequações impostas pelo mercado internacional. Entre eles, destacou-se o excesso de centralização das decisões.

Neste sentido, estudos apontam a necessidade de dois tipos de interações necessárias para efetivar as mudanças impostas atualmente. A primeira diz respeito a interação entre distintos portos e a segunda relaciona-se com a necessidade de ações elaboradas através de uma parceria estabelecida entre os sujeitos envolvidos direta e indiretamente na relação porto-cidade. Com relação ao tema, cabe destacar o que, segundo Monié e Vidal (2006), a governança é o elo capaz de intermediar os interesses e unificar ações entre diferentes portos. A finalidade é aumentar a competitividade solucionando problemas comuns por meio de ações direcionadas. Sobre o tema, afirma-se:

A autoridade portuária deveria funcionar como uma instituição capaz de fomentar e estimular sinergias entre os agentes da economia marítima, portuária e urbana. Da mesma forma, a coordenação das autoridades portuárias em nível regional constituiria um avanço significativo para incentivar a cooperação das cidades-portos de uma mesma fachada marítima —sudeste do Brasil, por exemplo —no intuito de resolver problemas comuns, realizando economias de escala: negociações com os agentes logísticos, questões ambientais, promoção da região portuária no exterior etc. A cooperação permitiria também valorizar complementaridades funcionais entre as cidades-portos. Essas novas escalas de ação das cidades portuárias são praticadas em algumas regiões do mundo, em particular no norte da Europa com a constituição de regiões portuárias no delta do rio Reno e em Hamburgo, onde os primeiros resultados parecem positivos do ponto de vista da conquista de novos mercados e da definição de novos arranjos logísticos. (MONIÉ; VIDAL, 2006)

Já no que diz respeito a aproximação dos sujeitos, diretamente e indiretamente envolvidos nesta relação, pode-se destacar a importância do poder público que, por meio da chamada *public choice*, organiza a relação entre o porto e a cidade portuária:

Encontrar um modelo de desenvolvimento que concilie os interesses dos agentes de mercado (que veem nos portos um instrumento para a realização de seus interesses comerciais) e os interesses de todos os outros sujeitos sociais que fazem de uma cidade o que ela é e pode ser é o desafio das cidades portuárias nos tempos atuais. E, naturalmente, isso depende, em grande parte, da chamada *public choice*, ou seja, das escolhas feitas no âmbito das políticas públicas e das regulações emanadas dos respectivos poderes públicos, voltadas para a organização da vida nas cidades e para o funcionamento dos portos. (CRUZ; ORNELAS, 2014, p. 83)

Sendo assim, apesar de haver um movimento internacional a fim de cobrar uma melhoria no desempenho dos portos associada ao bom relacionamento destes com a cidades onde encontram-se inseridos, seriam as autoridades e os sujeitos locais os responsáveis pelo delineamento das estratégias. Estes, estando em contato direto com a relação conflituosa entre porto e cidade, conhecem as especificidades locais, pois, mesmo havendo um padrão previamente estabelecido em diversos estudos, sempre há particularidades que devem ser consideradas na elaboração de ações efetivas.

PARANAGUÁ E O PORTO D. PEDRO II

A cidade de Paranaguá é a maior cidade do litoral paranaense, tem 372 anos de história e começou a ser povoada em 1550. Até então, habitada por indígenas, era denominada “Pernaguá”, que significa “grande mar redondo” em tupi-guarani. O início da povoação se deu, entre outros fatores, pela busca pelo ouro e, a descoberta da existência deste motivou várias expedições. A ampla faixa litorânea da cidade facilitou o acesso e acelerou o processo de instauração da então Vila Nossa Senhora do Rocio de Paranaguá que elevou-se à condição de cidade em 1648 (PARANAGUÁ, 2021). Registros demonstram que a atividade portuária na cidade já ocorria em 1554. Havia na época um comércio estabelecido com as cidades de Santos e Rio de Janeiro que movimentava o transporte marítimo da época (SHIMIDT, 1996). Assim, é possível afirmar que a história da cidade se confunde com a história de seu porto.

O porto localizava-se às margens do Rio Itibere, na baía de Paranaguá, que possui 180 km de perímetro e considerada altamente segura para a atividade portuária. A cidade toda se ergueu em torno do porto. A igreja da Ordem, o colégio Jesuíta que atualmente é o Museu de Arqueologia e Etnologia de Paranaguá, a fontinha que forneceu água para os moradores da cidade durante 200 anos, entre outros espaços e construções que atualmente compõem o centro histórico da cidade. Ali, como representado nas figuras 1 e 2, o porto permaneceu instalado entre os séculos XV e XX (PARANAGUÁ, 2021).

FIGURA 1: Foto do Porto Dom Pedro II as margens do Rio Itibere tirada em 1940.



FONTE: APPA (2021).

FIGURA 2: Planta da Baía de Paranaguá – 1653.



FONTE: Soares e Lana (1994, p.19)

Kubiak (2014) realizou um paralelo entre a expansão territorial e portuária da cidade a partir do século XVI capaz de demonstrar o quão intrínseca é a relação porto-cidade entre o porto Dom Pedro II e a cidade de Paranaguá. Esta relação ora era benéfica por ser propulsora de desenvolvimentos e, ora nociva, provocando um crescimento desordenado capaz de comprometer a organização urbana e o meio ambiente da região.

QUADRO 2: Expansão territorial e portuária de Paranaguá.

PERÍODO	EVOLUÇÃO DO PORTO	EFEITOS NA CIDADE
Séc. XVII e XVIII	Instalação do Porto às margens do Rio Itibere.	Expansão da cidade ao longo do Rio Itibere.
Início do séc. XIX	Ciclo da erva mate e da madeira.	Ocupação do Rocio e Emboguaçú.
Meados do séc. XIX	Criação da Capitania dos Portos. O porto recebe o nome de Dom Pedro II	Novos acesso a cidade com a construção da Estrada da Graciosa e a Estrada Ferroviária
Séc. XX	Transferência do Porto para a região onde encontra-se atualmente.	Intensa ocupação da região norte da cidade. Expansão ao longo da BR-277. Ocupação de áreas de Proteção Permanente.

FONTE: Kubiak (2014) – Dados organizados pela autora.

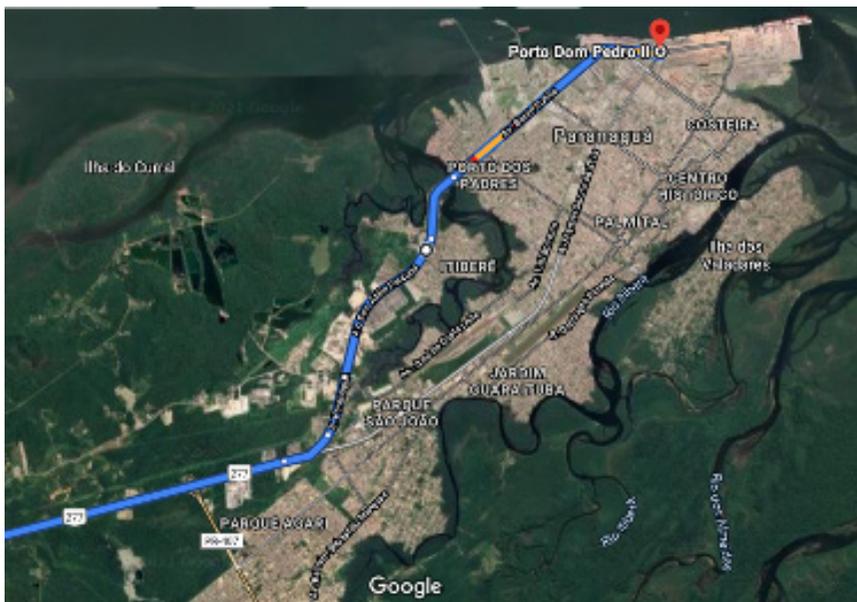
Especificamente durante o século XX, entre os anos 50 e 60 a intensificação da atividade portuária ocasionou a ampliação da contratação de mão de obra, o que impulsionou a migração em massa de pessoas que buscavam trabalho (PDDI, 2007). Até a década de 80, houve melhorias nos aspectos organizacionais da área urbana de Paranaguá. Bairros residenciais ganharam asfaltos, estabeleceram-se regiões destinadas ao turismo, instalou-se a rodoviária, entre outros fatos (KUBIAK, 2014). Já na década de 90, surgiu um movimento que buscava otimizar a atividade portuária na intenção de baratear os custos de transporte, aumentando assim, a margem de lucro das empresas. Este culminou na Lei nº 8.603/93 que tinha como principal objetivo privatizar os portos brasileiros (MONIÉ; VIDAL, 2006). Desde então, observou-se que o investimento privado em novas tecnologias dispensou a necessidade de boa parte da mão de obra portuária, principalmente a desqualificada. Este processo gerou desemprego e ampliou a busca por moradias mais baratas. Tal fato aliado aos aspectos geográficos da região que possui formato afunilado, ampliou problemas sérios relacionados a estrutura urbana da cidade. Surgiram diversas invasões, a área portuária e área urbana se integraram ainda mais.

Com o crescimento do porto, as questões ambientais também passam a centralizar as discussões na relação porto-cidade. A Baía de Paranaguá é a maior baía do Paraná e a terceira mais importante do Brasil. Além de abrigar o porto, também é uma reserva tombada

pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) (APPA, 2021). Com seus costões rochosos e manguezais, abriga uma enorme variedade de peixes, aves marinhas, crustáceos, moluscos e mamíferos. Atualmente a APPA possui uma diretoria específica para tratar os assuntos ambientais. A denominada Diretoria de Meio Ambiente planeja, dirige e controla ações relacionadas ao ambiente e a sociedade. Não consta em seu Manual do Sistema de Gestão Integrado, alguma ação integrada a prefeitura em específico (APPA, 2021). Desta maneira, as ações desempenhadas pelas duas esferas, municipal e estadual, seguem desarticuladas.

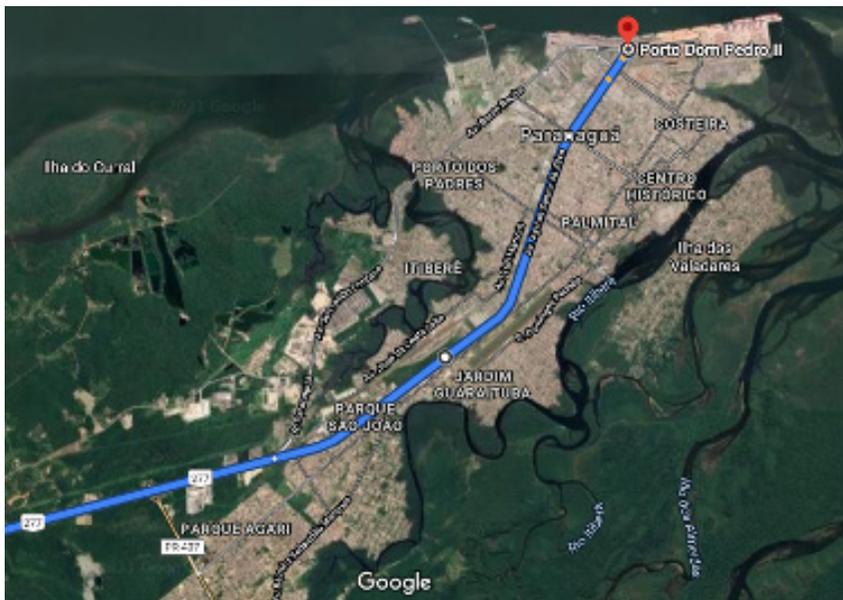
Atualmente, o porto de Paranaguá é o segundo maior do Brasil e o maior exportador de grãos, dando saída para a produção agrícola de diversos estados brasileiros. De acordo com a APPA, o porto vem batendo recordes seguidos em exportações. No ano de 2020, favorecida pelo câmbio, a exportação chegou a marca de 57 milhões de toneladas de produtos. Neste sentido, cabe ressaltar que a intensa movimentação de cargas demanda de uma infraestrutura que suporte o alto tráfego de caminhões e trens que transportam os produtos até o porto. Ocorre que a cidade não acompanhou esse progresso. As vias de acesso à região portuária atravessam bairros muito populosos e causam congestionamentos diários e que se intensificam durante o período de safra. Nas figuras abaixo é possível visualizar a BR-277 da entrada da cidade até o porto, os bairros que disputam o território com ela e o formato afunilado da cidade.

FIGURA 3: Acesso ao porto Dom Pedro II via Av. Bento Rocha.



FONTE: Google Maps

FIGURA 4: Acesso ao porto Dom Pedro II – Av. Ayrton Sena.



FONTE: Google Maps.

As figuras seguintes apresentam as duas vias de acesso cortam toda a cidade e apresentam condições precárias. A Av. Ayrton Sena com vários buracos, sem acostamento e mal sinalizada. Já o acesso pela Av. Bento Rocha acontece por meio da pista de mão única.

FIGURA 5: Fotos das duas avenidas de acesso ao porto Dom Pedro II.



FONTE: Google Maps.

FIGURA 6: Tráfego de caminhões na área urbana da Av. Bento Rocha.



FONTE: Google Maps.

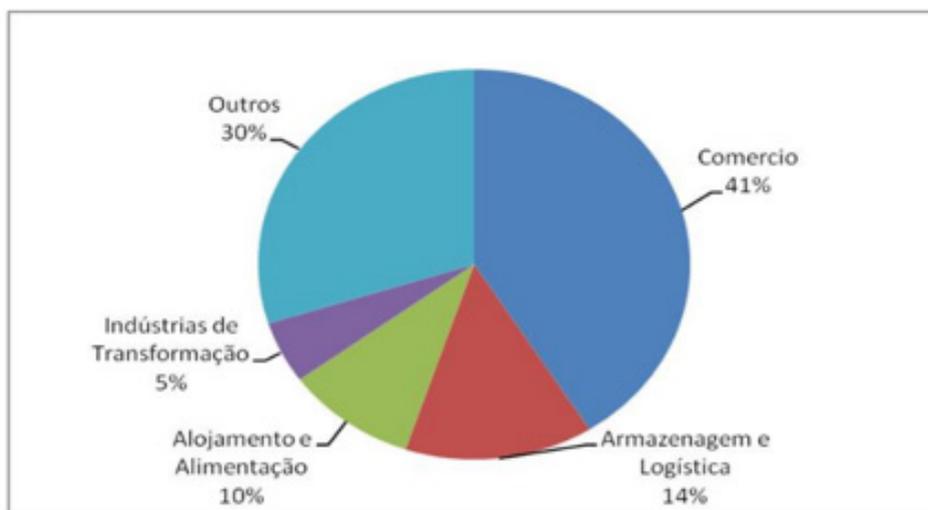
Contudo, a responsabilidade pela infraestrutura de acesso rodoviário da cidade é do governo estadual. Todos os portos do Paraná, Paranaguá e Antonina, fazem parte de um complexo no qual a administração pública funciona como empresa pública estadual subordinada à Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, com convênio de delegação junto ao Governo Federal (APPA, 2021). No entanto, ao analisar as imagens anteriores é possível verificar que a condição precária destas vias indicam que esta não se trata de uma prioridade, impactando negativamente na vida dos moradores. Mesmo que a cobrança recaia diretamente sobre a prefeitura da cidade, esta encontra-se impossibilitada de realizar melhorias nas duas vias, pois foge da sua competência.

No Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paranaguá (PDDI), elaborado pela prefeitura da cidade com a colaboração da Universidade Federal do Paraná, é possível verificar uma lista de conflitos que devem ser administrados. São eles: a) sítio ambientalmente frágil; b) configuração de cidade portuária; c) necessidade de expansão, e; d) consolidação da identidade. Tais impasses existem, segundo o documento, em função das características territorial, cultural e econômica da cidade. Todos estes, além de tantos outros embates estabelecidos entre o porto Dom Pedro II e a cidade de Paranaguá, esbarram em duas questões. A primeira diz respeito a gestão fundiária que, no caso do porto, são de responsabilidade do governo estadual o qual centraliza os recursos e o aplica sem participar das dinâmicas que seguem as reconversões funcionais. A segunda está relacionada a incapacidade do porto em ampliar sua área de atuação dentro da cidade (MONIÉ; VIDAL, 2006, p.989).

Em contrapartida, de acordo com a APPA (2018), a atividade portuária é a maior fonte pagadora da cidade e é responsável por investir cerca de R \$1,3 bilhões por meio de salários de trabalhadores portuários.

De acordo com a APPA (2021), a comunidade portuária conta com 146 estabelecimentos divididos em dois grupos: a) 75 empresas classificadas como Operadores, Terminais, Agentes ou Empresas e; b) 71 prestadores de serviços portuários. Estes estão diretamente ligados à atividade portuária, porém, Lins e Miquilini (2019, p.19) afirmam que existem cerca de 700 empresas voltadas às atividades de “Armazenagem e logística”. Assim, a dinâmica da economia da cidade baseia-se na atividade comercial fortemente impulsionada pelos salários dos trabalhadores portuários. De acordo com a APPA (2018), a distribuição por setor das 4.693 empresas registradas em Paranaguá, ocorre da seguinte forma:

GRÁFICO 1: Paranaguá - distribuição de empresas por setor. (2013)



FONTE: (LINS; MIQUILINI, 2019, p, 19)

Por meio do gráfico é possível afirmar que o “Comércio” é o setor da economia mais expressivo, seguido de “Armazenagem e Logística”. Os dois juntos possuem mais da metade das empresas da cidade e geram grande parte dos empregos. Paranaguá possui mais da metade da População em Idade Ativa (PIA) ocupada e destes 65,7% são trabalhadores formais, taxa maior que a média nacional. De acordo com o IBGE, os empregos formais são aqueles estabelecidos mediante a assinatura de carteira profissional. O quadro abaixo expõe dados divulgados pelo IPARDES e que demonstram em números absolutos informações sobre os trabalhadores da cidade.

QUADRO 3: Panorama entre população e mundo trabalho em Paranaguá

População Total (habitantes)	156.164
População em Idade Ativa (PIA)	117.257
População Economicamente Ativa (PEA)	66.849
População Ocupada (PO)	60.828
Trabalhadores Formais	39.952
Trabalhadores Informais	20.876

FONTE: Elaborado pela autora com dados retirados do site do IPARDES (2020)

De acordo com a APPA (2021), as empresas que atuam no porto de Paranaguá foram responsáveis por cerca de 66% dos valores recebidos em Impostos Sobre Serviços (ISS) pela cidade no período entre janeiro e agosto de 2019. Foram R\$67 milhões arrecadados e que, de acordo com a Constituição Federal, devem ser aplicados em pagamento de salários, educação e saúde. Neste sentido, é evidente a importância da existência da atividade portuária na cidade. De maneira direta ou indireta o porto movimentava a economia da cidade, tanto na geração de empregos como na arrecadação fiscal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relação entre o porto e a cidade portuária onde encontra-se inserido sempre gerou debates ao longo do tempo. Tanto os aspectos positivos quanto os negativos parecem ser comuns nos diferentes portos do mundo. No entanto, a cidade de Paranaguá, apresenta certas particularidades por se tratar da importância histórica da cidade, pela importância de sua baía, a terceira mais importante do Brasil e até mesmo pelos aspectos culturais de seus habitantes que resultam de um forte movimento de migração nas décadas de 50 e 60. Seus moradores sofrem diariamente com os congestionamentos ocasionados pelo alto tráfego de caminhões, impulsionado pela intensa atividade portuária e pela escassez de vias de acesso ao porto.

Os resíduos sólidos e a fumaça emitida pelas fábricas poluem o meio ambiente ocasionando doenças, entre tantos outros aspectos igualmente negativos que não foram mencionados devido às limitações deste trabalho. Ocorre que, a importância do porto no que diz respeito aos aspectos econômicos faz com que os parnanguaras e as autoridades da cidade reconheçam as vantagens que este proporciona a ela. Desde o início da sua história, Paranaguá e o seu porto são responsáveis pelo desenvolvimento do estado

do Paraná, seja pelo acesso por sua baía que serviu como uma porta de entrada para seu povoamento ou, como atualmente, escoando a produção agrícola do estado. Apesar de possuir uma relação historicamente conflituosa, tanto a cidade de Paranaguá quanto o Porto Dom Pedro II se confundem em sua existência.

REFERÊNCIAS

ANTAQ. **Meio-ambiente: impactos ambientais**. Disponível em: <http://portal.antaq.gov.br/index.php/meio-ambiente/impactos-ambientais>. Acesso em: 25 de abr. de 2021.

APPA. **Caderno de resultados: relatório de gestão da administração dos portos de Paranaguá e Antonina, 2011-2017**. Disponível em: <http://www.portosdoparana.pr.gov.br/arquivos/File/Caderno_resultados_APPA_2018__1.pdf>. Acesso em: 05/01/2021

CRUZ, R. C. A.; ORNELAS, R. S. Relação Porto-Cidade: entre diferentes Modelos Analíticos, uma Reflexão sobre o Caso de Santos, SP. **Espaço Aberto**. Rio de Janeiro, v.5, n.2, p. 81-100, 2014. ISSN 2237-3071.

FILHO, A. G. Melhoramentos, reaparelhamentos e modernização dos portos brasileiros: a longa e constante espera. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 16, n. 3 (31), p. 455-489, dez. 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo demográfico 2018**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/paranagua.html>. Acesso em: 10 de jan. 2021

PARANAGUÁ. **A cidade: história**. Disponível em: <https://www.paranagua.pr.gov.br/conteudo/a-cidade/historia>. Acesso em: 02 de abr. de 2021.

IPARDES. **Cadernos Municipais - Paranaguá**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=83200&btOk=o> Acesso em: 07 de jan. de 2021.

HOLEY, B. S. The Port-City Interface: Trends, Problems and Examples. **Geoforum**, Oxford/New York, v.20, n.4, p.429-35, 1989.

KUBIAK, S. M. R. Porto Dom Pedro II – Múltiplos olhares sobre o porto de Paranaguá, **Cadernos PDE**, Paraná, v.2, p. 1-39, 2014. ISBN 978-85-8015-079-7.

LINS, H. N.; MIQUILINI, L. C. Relações cidade-porto em Paranaguá: uma abordagem exploratória. **Textos de economia**, Florianópolis, v. 22, n. 2, p. 1-30, jul./dez., 2019.

LLOVERA, J. A. Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária. In: SILVA, G.; COCCO, G. **Cidades e portos. Os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, p. 209-216, 1999.

MONIÉ, F; VIDAL, S. M. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, p. 975-95, nov./dez., 2006.

NARDI, M. F.; OLIVEIRA, E. J.; PEDROSA, R. A. Os impactos da relação porto/cidade na cidade de Santos sob a perspectiva dos profissionais portuários. **Anais** de Encontro Nacional de Pós-Graduação, v. 1, p. 36-40, 2017.

ORNELAS, R. S. Relação Porto/Cidade: **O Caso de Santos**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PDDI. **Análises temáticas e diagnóstico** – Contexto Municipal. Paranaguá, v. 1, 2017. Acesso em: https://www.paranagua.pr.gov.br/plano_diretor. Acesso em: 15 de abr. de 2021.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. *In*: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo, Brasiliense, p. 29-56, 1993.

COMUNIDADES PESQUEIRAS E DIREITOS TERRITORIAIS NAS BARRANCAS DO RIO SÃO FRANCISCO

Letícia Aparecida Rocha¹
Erina Batista Gomes²

1 INTRODUÇÃO

*Malditas sejam todas as cercas!
Malditas todas as propriedades
que nos privam de viver e de amar!*
Dom Pedro Casaldáliga

A existência de diversidades coletivas identitárias nas barrancas do rio São Francisco é anterior ao início do processo de “desenvolvimento econômico” da região. Estas identidades coletivas sanfranciscanas, tais como pescadores artesanais, vazanteiros, quilombolas, etc, como em grande parte do território brasileiro, se constituíram como coletividades historicamente alijadas dos ciclos econômicos do país.

O processo de desenvolvimento do Norte de Minas Gerais, tem como marco a inclusão da região norte mineira em 1963 na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), que tinha como objetivo a intervenção do governo federal no combate à seca – “problema” do desenvolvimento regional nordestino do Brasil, devido à proximidade das características econômicas, sociais e culturais nordestinas.

Neste decurso a reprodução social de grande número de famílias integrantes das formas tradicionais de produção foi comprometida, ao serem invisibilizadas, com a implementação de pacotes econômicos de projetos que não dialogaram com a histórico agropastoril da região, propositado por estas comunidades que constituíram seus modos de vidas econômico e social no consorciamento das atividades da pesca e agricultura de vazante.

No cenário apresentado estão inscritas as lutas por direitos territoriais no Norte de Minas Gerais compreendidos como conflitos ambientais que tem como elemento central os direitos territoriais. Segundo, dados da Comissão Pastoral da Terra (2017), sem seu Caderno de Conflitos no Campo³, a região é caracterizada como uma das mais violentas

1 Mestra em Desenvolvimento Social - UNIMONTES, 2017. Participante do grupo de pesquisa Opará – Unimontes. Pedagoga - PUC-MINAS, 2009. Documentarista do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino – CPT/MG. Assessora do Movimento dos Pescadores Artesanais de MG. E-mail: leticiarochoaidp@gmail.com

2 Mestra em Direitos Humanos pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos e Cidadania da Universidade de Brasília - UnB. Assessora Jurídica do Conselho Pastoral dos Pescadores – CPP. E-mail: erinab.gomes@gmail.com

3 Desde 1985, a Comissão Pastoral da Terra, sistematiza os dados dos conflitos no campo, através do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino, publicando anualmente, o livro Conflitos no Campo Brasil, onde se registra os conflitos por terra - violências como despejos e expulsões - e os números da violência contra pessoa, como assassinatos, ameaças de morte, prisões. Há, ainda, os dados do trabalho escravo, conflitos pela seca e as manifestações envolvendo os temas citados, entre outras informações. Em 2002, a CPT incluiu em sua documentação os conflitos gerados pelo uso da água. E, neste mesmo ano, a obra Conflitos no Campo foi reconhecida como publicação científica pelo Instituto Brasileiro de Informação e Ciência e Tecnologia (IBICT). Conflitos são as ações de resistência e enfrentamento que acontecem em diferentes contextos sociais no âmbito rural, envolvendo a luta pela terra, água, direitos e pelos meios de trabalho ou produção. Estes conflitos acontecem entre classes sociais, entre os trabalhadores ou por causa

do estado mineiro. Dos 10 assassinatos referentes a conflitos no campo dos últimos 10 anos em MG, três aconteceram na região. Em 2017, dos 61 conflitos por terra do estado de MG, 17 casos, 27,8% ocorrem na região norte mineira. Das tentativas de assassinato, dos 9 casos, 5 estão na região correspondendo a 55,5%. Dos casos de ocorrência de trabalho escravo, 42,8% aconteceram no Norte. Das 2.716 pessoas resgatadas do trabalho escravo, naturalizados ou residentes em Minas Gerais de 2003 a 2017, 1.052 (38,73%) são do Norte de Minas. Das 67 pessoas incluídas no programa de defensores dos direitos humanos de Minas Gerais, 51 (76,11%) dos defensores são dessa região.

Os conflitos ambientais na disputa por formas de apropriação e uso do espaço, em suas várias dimensões: terra, território, água e natureza, estão inseridos no processo histórico de impedimento de acesso à terra para determinados grupos da população pelas elites agrárias, com a participação direta ou indireta do Estado, sob a manutenção do modelo de propriedade privada. Nesse cenário é que este artigo busca tratar dos conflitos ambientais a que estão envolvidas as comunidades tradicionais pesqueiras de Canabrava, Caraíbas e Croatá, a partir do processo de modernização agrícola do Norte de Minas Gerais.

2 CONFLITOS AMBIENTAIS E COMUNIDADES TRADICIONAIS

A concepção de conflitos ambientais, aqui apropriada para discussão, a que se propõe o presente texto, se fundamenta na conceituação de Acserad (2004), a qual apresenta como conflitos ambientais aqueles que envolvem grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, em que um dos grupos é ameaçado por impactos indesejáveis, do modo de apropriação do outro.

Zhour e Laschefski (2010), ampliam a conceituação supracitada, ao mesmo tempo em que, definem as tipologias dos conflitos ambientais: distributivos (desigualdade sociais em torno do acesso e da utilização dos recursos naturais); espaciais (aqueles causados por efeitos ou impactos ambientais que ultrapassam os limites entre os territórios de diversos agentes sociais) e territorial (disputa territoriais entre grupos como modos distintos de apropriação ou produção do espaço), tipo de conflito no qual, o caso abaixo analisado se ajusta. Afirma, ainda que, tais conflitos ambientais surgem das “distintas práticas de apropriação técnica, social, e cultural do mundo material, devendo-se considerar também, as distintas visões sobre a utilização do espaço, as quais configuram a base cognitiva para os discursos e as ações dos grupos envolvidos”.

Os povos e comunidades tradicionais (PCTs), segundo o Decreto 6.040 de 2007, podem ser entendidos como:

Grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas

próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição (Art. 3º do Decreto 6.040, de 7/2/07).

No Brasil, estas coletividades têm se autoatribuído identidades a partir de critérios étnico-raciais - quilombolas, indígenas; a partir da ligação com algum bioma ou ecossistemas específicos - geraizeiros, veredeiros, etc.; por uma atividade laboral predominante que figura como marca identitária - pescador, vazanteiro, apanhadores de flores, etc.; pelo tipo de ocupação e uso do território - fundo de pastos, faxinalenses etc.; ou, ainda, por motivos culturais - congadeiros, povos de terreiros, maracatus etc. (ROCHA, 2017, p.95).

Para O' Dwyer (2014), a categoria povos e comunidades tradicionais, simultaneamente demandaram da sociedade o reconhecimento de uma categoria de diferenciação que apreende a diversidade de identidades coletivas tradicionais, bem como, pauta os desafios tanto na ordem do direito como das políticas públicas para garantia de reconhecimento e reprodução dos seus modos de fazer, criar e viver.

3 COMUNIDADES TRADICIONAIS PESQUEIRAS, ORGANIZAÇÃO E LUTA POR TERRITÓRIO: O CASO DAS COMUNIDADES DE CARAÍBAS, CROATÁ E CANABRAVA.

O Movimento dos Pescadores e Pescadoras Artesanais do Brasil (MPP) é um movimento social⁴ fundado em 2010, com a participação de sujeito das águas: dos mares, mangues e rios brasileiros de onze estados. Tem como base do movimento “os grupos de pescadores e pescadoras artesanais nas comunidades que assumem os objetivos do movimento de forma organizada e que se fortalecem a partir de coordenações locais, regionais, estaduais e nacional”⁵.

No estado de Minas Gerais, o MPP, tem a participação direta de pescadores e pescadoras dos municípios de: Manga, Itacarambi, Januária, Pedras de Maria da Cruz, São Francisco, Ponto Chique, Ibiaí, Buritizeiro e Várzea da Palma (Distrito de Barra do Guaicuí)⁶.

Para as comunidades tradicionais pesqueiras, organizadas no MPP, protagonistas da Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais

4 Segundo Gohn (2010), movimentos sociais são ações coletivas de caráter sociopolítico, construídas por atores sociais pertencentes a diferentes classes. Suas ações fundamentam-se a partir das demandas criadas sobre temas e problemas em situações de: conflitos, litígios e disputas. “As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva ao movimento, a partir de interesses em comum. Esta identidade decorre da força do princípio de solidariedade, sendo construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo.”

5 MPP, 2010. Disponível em: <<https://cppnorte.wordpress.com>>. Acesso em: 04 de maio de 2016.

6 Estes municípios estão inseridos na área mineira do polígono da seca ou Região Mineira do Nordeste – RMNE, banhados pelo rio São Francisco que percorre os cinco estados brasileiros: Minas Gerais, Bahia, Pernambuco, Alagoas e Sergipe (9,5% da população do país) que dependem direta ou indiretamente do rio São Francisco para sobrevivência, transporte hidroviário, turismo e lazer (ZELLHUBER; SIQUEIRA, 2007).

Pesqueiras, a definição de território vai além do espaço das águas, compreende também a terra - as margens, as vazantes dos rios, a mata – onde os pescadores acessam as matérias primas para a construção dos apetrechos da pesca, pois seu modo de vida se caracteriza pelo consórcio entre pesca de sustento familiar, comercialização e agricultura em pequena escala (MPP, 2013).

Os casos das comunidades de Caraíbas, em Pedras de Maria da Cruz e Croatá, em Januária, que se autodefinem como quilombola, pesqueira e vazanteira, bem como da comunidade de Canabrava, em Buritizeiro, que se autodefine como pesqueira e vazanteira, elucidam as lutas territoriais nas barrancas do rio São Francisco no Norte de Minas.

Caraíbas - Esta coletividade das famílias, uma média de 45 famílias, em Pedras de Maria da Cruz, margem direita do rio São Francisco tem como marco do processo de desapropriação do seu espaço tradicionalmente ocupado, os anos que seguem a década de 1970, quando fazendeiros chegam afirmando que haviam comprado o seu território – contrariando a sua posse de uso tradicional da área. As famílias se dispersaram entre as ilhas, municípios vizinho e zona urbana do município, contudo sempre empreendendo tentativas de retomadas do seu “lugar”.

Em 2012 no cenário da campanha nacional pela regularização dos territórios das comunidades pesqueiras tradicionais, retoma o seu território e demanda junto a Secretária do Patrimônio da União, a demarcação das áreas da união e consequentemente a destinação desta, ao uso coletivo tradicional da sua coletividade, conforme orienta todo um arcabouço de ordenamento jurídico existente. Em dezembro de 2013, conquistou judicialmente o direito de permanecer em parte do seu território, através da conquista do primeiro Termo de Autorização de Uso Sustentável da Área (TAUS) emitido em terras mineiras, em favor da comunidade, concedido pela Superintendência do Patrimônio da União (SPU) de Minas Gerais. Entretanto, até o presente momento, o TAUS não foi efetivado através da demarcação física e desintração da área concedida a comunidade, em que se encontram outros sujeitos que possuem lógicas distintas e antagônicas ao modo de vida das comunidades pesqueiras. São diversos os conflitos judicializados, como a tentativa de derrubar o TAUS, protagonizados por terceiros, disposto a inviabilizar a continuidade dos comunitários na área conquistada.

Croatá - A comunidade quilombola pesqueira e vazanteira de Croatá é composta por 64 famílias, que tem seu território tradicional, em área de domínio da União, à margem esquerda do rio São Francisco, no município de Januária, norte de Minas Gerais. Também, como a comunidade de Caraíbas, na década de 1970 passou por um processo de desapropriação coronelista. E pautando seus direitos territoriais tem enfrentado vários processos possessórios de partes de seus territórios. Assim como a comunidade de Caraíbas, a comunidade é certificada na Fundação Cultural Palmares e tem processo de titulação

aberto no INCRA-MG e está concluindo a 1ª fase do laudo antropológico para o RTID.

Canabrava - A comunidade tradicional Pesqueira e Vazanteira de Canabrava, localizada no município de Buritizeiro, no norte de Minas, foi violentamente despejada no 2º semestre de 2017. A comunidade sofreu um despejo no dia 18 de julho de 2017, com mandado de reintegração de posse já suspenso, 13 casas foram destruídas. Dois dias depois, ainda com mandado suspenso, os próprios fazendeiros, com jagunços, expulsaram o restante das famílias e incendiaram tudo o que restava, fato que foi denunciado à Polícia Civil e está sendo apurado, mas sem nenhuma medida concreta. As famílias retornaram à área e foram novamente expulsas no dia 24 de agosto de 2017.

As 45 famílias acampam na Ilha da Esperança, frente ao território reivindicado, e, ainda ali, os fazendeiros lançavam tiroteios sobre as famílias. Devido as ameaças e o processo de criminalização de lideranças e agentes pastorais toda a comunidade e uma agente pastoral foi inserida no PPDDH (Programa de Defensores de Direitos Humanos).

Apesar das muitas denúncias junto ao Ministério Público em Pirapora, no Ministério Público Federal em Brasília, em Montes Claros e Belo Horizonte, e diversos órgãos competentes, e tendo realizado audiência na Assembleia Legislativa de MG e na Câmara dos Deputados com as respectivas Comissões de Direitos Humanos, até hoje nenhuma solução ocorreu em relação ao caso e a comunidade continua desprovida dos seus direitos mais básicos.

No momento, a Superintendência do Patrimônio da União/SPU, em Brasília/DF está com o processo administrativo da comunidade com todos os procedimentos concluídos, inclusive relatório técnico final favorável a emissão do TAUS (Termo de Autorização de Uso Sustentável), no entanto, até o momento a SPU não emitiu o referido termo, que garante o retorno imediato das famílias ao seu território. Há diversas pressões contrárias a emissão do TAUS de Canabrava, uma delas é a manifestação de representantes da bancada ruralista.

E notório lembrar que a fazenda está imersa em dívidas em bancos públicos, tendo sido considerada grande área improdutiva pelo INCRA, possui multas ambientais. E o território reivindicado, como medida de urgência, pelos vazanteiros-pescadores de Canabrava é área, comprovadamente, indubitável da União, conforme relatório da SPU e não área particular como alegam os representantes da fazenda.

4 OCUPAÇÃO TRADICIONAL E PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO

A lume dos casos acima supracitados, observa-se que o rio São Francisco está no centro de disputas territoriais, e os pescadores artesanais, os quais “não podem ser explicados sem o rio onde seguem encadeando as características ecossistêmicas próprias do

lugar – ritmos das águas, comportamento das espécies - com o seu fazer social” têm o seu modo de produção de vida ameaçado (VALÊNCIO 2010, p 203).

A tradicionalidade construída por estas comunidades, não se trata de traços folclorizáveis da cultura, mas de um modo de existir dividido entre a relação dependente com o “mundo de fora” e uma protegida quase-invisibilidade (BRANDÃO, 2012), é uma autoafirmação de sujeitos de direitos, que tem sua vida imbricada às margens e águas do Rio São Francisco, com projeto de uso distinto do “outro” a disputar seu território. Tal invisibilidade – proteção territorial, atualmente desconstruídas pelo avanço das frentes econômicas e refuncionalização da natureza.

Frente a ameaça de sobreposição de seus territórios, estudos demonstram que estratégias de resistência, utilizadas pelas comunidades tradicionais, estão permeadas por elementos da territorialidade para o exercício da manutenção da sua posse, isso remete ao “poder das pessoas de optarem por permanecer no lugar, ressignificando-o e transformando-o continuamente” (ZHOURI E OLIVEIRA, 2010).

A desigual distribuição de poder sobre os recursos configura assim as diversas formas sociais de apropriação do mundo material (ACSERALD, 2004). Articulando-se politicamente enquanto movimento, passam a empreender ações de retomada do território, explicitando-se o conflito ambiental que

[...] tem como ponto de partida o processo social e a existência de relações entre sujeitos sociais, indissociados do meio em que habitam...essa noção possibilita a análise das situações em que grupos e classes sociais afetados por diferentes projetos econômicos contestam o estado de privação e/ou risco a que estão submetidos, enfrentando seu problema a partir da mobilização com vista à denúncia, à defesa dos direitos e a melhoria de sua condição socioambiental de existência (ZHOURI, 2014 p. 118).

As comunidades “ao reivindicarem justiça e propor alternativas para uma ocupação sustentável e democrática do território, fazem avançar as fronteiras dos direitos” (LEROY 2014), afirmando a compatibilização da integridade do meio ambiente e a manutenção do seu modo de vida.

Entretanto, por definição um conflito social não pode ser resolvido (ZHOURI, 2014), a disposição de forças no “campo social”, entre os os comunitários das comunidades pesqueiras e outros a disputarem seus territórios tradicionalmente ocupados sofrem variações, de modo peculiar no atual cenário de ruptura política⁷ em que há todo um esforço de desconstrução do ordenamento jurídico, que respaldam os direitos da categoria dos povos e comunidades tradicionais, entre outras.

Na luta pela garantia dos territórios, enquanto lugar de identidade social e cultural, os conflitos ambientais decorrentes da disputa territorial emergem do processo de luta de

⁷ Situação brasileira de crise política, econômica que engendrou o impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2017.

grupos contra a desterritorialização, como forma de luta política que busca a preservação ambiental e do modo de vida a partir de suas identificações coletivas, “buscas” que traduzem a efetivação de direitos de grupos sociais, que para Leroy (2014), ao defenderem seus direitos pautam a defesa do futuro da humanidade, tal ação para Acserad (2010), remete ao direito metafórico de gerações futuras.

Recentemente a Advocacia Geral da União (AGU) no estado de Minas Gerais, ao subsidiar a Superintendência da Secretaria de Patrimônio da União no processo de emissão de TAUS criou uma série de requisitos que vão de encontro à legislação vigente e inviabilizam o procedimento de emissão de TAUS.

O procedimento de emissão de TAUS no Brasil está disciplinado na Portaria n. 89 da SPU de abril de 2010, que disciplina sobre “a utilização e aproveitamento de imóveis da União em favor das comunidades tradicionais”. A portaria foi criada com “o objetivo de possibilitar a ordenação do uso racional e sustentável dos recursos naturais disponíveis na orla marítima e fluvial, voltados à subsistência dessa população, mediante a outorga de Termo de Autorização de Uso Sustentável – TAUS” e estabelece que o referido termo deve ser concedido em caráter transitório e precário pelos Superintendentes do Patrimônio da União, sendo considerado início de regularização fundiária, dispensado, portanto, a necessidade de cumprimento de outros requisitos.

Na contramão desse entendimento, no entanto, a Consultoria Jurídica da União no Estado de Minas Gerais (CJU/MG), na Nota Técnica n. 16.920/2016-MP, constante no processo administrativo n. 04926.001018/2016-13 considera que a emissão do TAUS prescinde de quatro requisitos: 1) prévio procedimento de demarcação do imóvel; 2) laudo antropológico; 3) laudo ambiental e 4) prévia análise da CJU/MG em cada caso concreto. As comunidades recorreram à unidade central, em Brasília e a Secretaria de Patrimônio da União emitiu parecer n. 5885791, por meio da coordenação geral de habitação e regularização fundiária e da diretoria de destinação, afastando a necessidade do cumprimento dos requisitos, pois os mesmos não só retardariam os processos de regularização fundiária como inviabilizariam a utilização do próprio instrumento.

Diante da divergência instalada entre órgãos o processo foi encaminhado ao Departamento de coordenação e orientação de órgãos jurídicos (DECOR) para a uniformização de entendimentos. Nesse interim, a AGU em Brasília emite a Nota n. 00806/2018, orientando que até que seja resolvida a controvérsia, sejam observados os requisitos exigidos pelas CJU/MG. Razão formal pela qual o TAUS da comunidade de Canabrava, mesmo com o procedimento finalizado, não foi emitido. Essas exigências da AGU em Minas Gerais vão de encontro às reivindicações da bancada ruralista e dos fazendeiros do norte de Minas. No processo administrativo da comunidade de Canabrava há um ofício da comissão da agricultura da Câmara dos Deputados refutando a emissão do

Taus e exigindo que da SPU a observância dos referidos requisitos, evidenciando a forças políticas envolvidas na regularização fundiárias das comunidades tradicionais no norte de Minas Gerais.

A explicitação da diversidade das lutas ocorre na contramão da percepção hegemônica do ambiente e sua destinação (ZHOURI, 2014). É neste contexto de conflitos ambientais territoriais, que se insere a resistência das comunidades pesqueiras, e constatam-se vários conflitos de sobreposição dos territórios de diversas comunidades tradicionais por inúmeros agentes desterritorializadores. Essas disputas se dão entre atores políticos que possuem cotas desiguais de poder, entretanto, como afirmar Bourdieu (2004), as relações de poder não são fixas de modo que as resistências e as mudanças no campo social estejam anuladas. Processos de empoderamento de comunidades por meio de seus modos de vida, suas leis consuetudinárias e autoidentificações coletivas possibilitam lutas políticas que se traduzem em conquistas territoriais, as quais desestabilizam as posições no campo social de luta pelo território.

A autoidentificação coletiva e organização das famílias da Comunidade Caraibas enquanto Movimento dos Pescadores Artesanais no âmbito nacional, possibilita a mesma empoderar-se com o capital político (BOURDIEU, 2004), agrega valor à sua condição de comunidade tradicional pautando no campo discursivo e prático sua visão de mundo e luta por direitos territoriais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, demonstramos, a partir da análise de casos concretos de conflitos socioambientais envolvendo comunidades pesqueiras do Norte do estado de Minas Gerais de a evidenciar as violações de direitos humanos e os processos de resistência para a manutenção e produção do território em disputa às margens do rio.

A partir das reflexões trazidas, identificamos as concepções de território tradicional pelas comunidades pesqueiras e as disputas e as força políticas envolvidas nos conflitos socioambientais, assim como as estratégias das comunidades que seriam aptas a reforçar a luta em prol da justiça ambiental de povos e comunidades tradicionais ameaçados por conflitos fundiários decorrentes de um modelo de desenvolvimento em curso, que se demonstra ambientalmente excludente. Isso porque a construção do campo dos direitos humanos é também fruto da racionalidade moderna ocidental, racionalidade essa que, na análise de Boaventura de Sousa Santos, tem tornado invisíveis os conhecimentos produzidos pelos povos e comunidades tradicionais.

Logo, é preciso superar a dicotomia localista/universalista de direitos humanos, adotando uma concepção voltada para a vivência concreta dos diferentes grupos sociais

e estabelecendo mecanismos adequados de diálogo intercultural.

Nessa perspectiva, as violações presentes nos conflitos socioambientais poderão ser compreendidas como violações de direitos humanos em toda a sua complexidade, possibilitando, assim, a busca pela justiça e equidade ambiental, integrando as lutas sociais e ambientais e concretizando diversos direitos humanos, como o direito à liberdade, ao território, à alimentação e ao meio ambiente saudável e equilibrado.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Fundação Heinrich Böll, 2004, p 13-34.

_____. Ambientalização das lutas sociais – o caso do movimento por justiça ambiental. In **Estudos. Avançados** vol. 24 nº68, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142010000100010>> Acesso em: 30 dez. 2014.

BRANDÃO, C. R. A Comunidade Tradicional. In COSTA, J. B.A; OLIVEIRA, C. L. **Cerrado, Gerais, Sertão: comunidades tradicionais nos sertões roseanos**. São Paulo: Intermeios, 2012, p. 368-379.

BOURDIEU, P. Espaço Social e Poder Simbólico. In BOURDIEU, P. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 2004, p.149-168.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Conflitos no Campo 2017**. Goiânia: Expressão Popular, 2018, 280 p.

LEROY, J. P. Flexibilização de Direitos e Justiça Ambiental. In ZHOURI, A; VALÊNCIO, N (Orgs) **Formas de Matar, de Morrer e de Resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2014, p. 24-78.

MOVIMENTO DOS PESCADORES E PESCADORAS ARTESANAIS DO BRASIL. Cartilha: **Projeto de Lei de Iniciativa Popular sobre Território Pesqueiro**. Olinda: [2013]. 27 p.

ROCHA, L. A. **O Poder da Territorialidade: “o lugar da gente”, o território pesqueiro**. 177 f. Dissertação. Universidade Estadual de Montes Claros, Montes Claros, 2017.

SANTOS, M. O Dinheiro e o Território. In SANTOS, M.; BECKER, B. K. (Org.). **Território, territórios: ensaio sobre ordenamento territorial**. 3. ed. Niterói-RJ: Lamparina, 2007, p.13-21.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: Território e Sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2001, 470 p.

VALÊNCIO, N. Conflitos ambientais no Velho Chico. *O modus operandi da desacreditação pública da pesca artesanal*. In Org.: ZHOURI, A. LASCHEFKI, K. **Desenvolvimentos e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 202 - 223

ZHOURI, A.; LASCHEFKI, K. Desenvolvimento e Conflitos Ambientais. In_ Org.: ZHOURI, A. LASCHEFKI, K. **Desenvolvimentos e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 11-31.

ZHOURI, A.; OLIVEIRA, R. Quando o lugar resiste ao espaço. Colonialidade, modernidade e processos de territorialização. In_ Org.: ZHOURI, A. LASCHEFKI, K. **Desenvolvimentos e Conflitos Ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2010, p. 439 – 462.

ZHOURI, A. Mapeando Desigualdades Ambientais: mineração e desregulação ambiental. In ZHOURI, A; VALÊNCIO, N (Orgs) **Formas de Matar, de Morrer e de Resistir: limites da resolução negociada de conflitos ambientais**. Belo Horizonte: UFMG, 2014, p. 111-141.

CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA RONDA

Paola Marina Pessoa¹
Airton Guilherme Berger Filho²

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa trata de conflitos socioambientais relacionados com a regularização fundiária no Parque Natural Municipal da Ronda, no município de São Francisco de Paula, no interior do Rio Grande do Sul. Trata-se de uma unidade de conservação municipal que tem em seu interior uma comunidade residente em um assentamento informal, na área conhecida como Vila Jardim, que pode ser caracterizada como um núcleo urbano informal consolidado.

O estudo tem o intuito de identificar quais são as principais dificuldades para a regularização fundiária no Parque Natural Municipal da Ronda, a partir de informações colhidas em material bibliográfico e documental, somadas com as impressões resultantes da pesquisa de campo, realizada no interior da área da poligonal do Parque. A partir da análise do Parque da Ronda busca-se o cotejo com a realidade nacional a fim de avaliar se a realidade local espelha as principais dificuldades encontradas para a regularização fundiária na maioria das unidades de conservação no Brasil.

O texto parte de uma apreciação histórica acerca da formação do arcabouço legal e institucional das unidades de conservação no Brasil, palco de conflitos que acompanharam a expansão das áreas protegidas no Brasil. São caracterizados ainda os principais institutos jurídicos que tutelam os espaços territoriais especialmente protegidos em questão, estruturam o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e estabelecem a base legal para regularização fundiária. Nesse contexto, a partir dos dados e fatos levantados são discutidas e avaliadas questões críticas no âmbito jurídico, social e ambiental relacionadas com a regularização fundiária Parque da Ronda.

2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

A história das legislações que versam sobre matérias ambientais é muito antiga no

¹ Bacharela em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. Pós-graduanda em Direito Administrativo e Gestão Pública pela Faculdade Focus. Aluna não-regular do Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Caxias do Sul - UCS. Aluna não-regular do Programa de Pós-graduação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - UERGS. Conselheira de Cultura no Município de São Francisco de Paula/RS. Diretora Administrativa na Prefeitura Municipal de São Francisco de Paula/RS. Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Políticas e Ambiente - Observa Campos (PPG UERGS). Integrante do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico - DAC (PPGd UCS). E-mail: paola.pessoa07@gmail.com.

² Professor Orientador. Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos UNISINOS. Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul - UCS. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Professor da Universidade de Caxias do Sul. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental Crítico - DAC/ UCS. E-mail: agberf@ucs.br.

Brasil, tendo passado por inúmeras modificações com o passar dos anos, contudo, algumas legislações acabaram por possuir mais destaque, como é o caso da Lei nº 9.985 de 2000, que instituiu o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Diante dos decorrentes debates sobre as questões ambientais, medidas começaram a ser adotadas no Brasil, com a finalidade de atender às diversas demandas existentes na seara ambiental, como foi o caso da criação do IBDF - Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal, em 1967:

Foi também somente em 1967 que houve a iniciativa de criação de um novo órgão no governo central com atribuições específicas para implementar, gerir e fiscalizar as áreas protegidas em franca expansão pelo território nacional. O Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), autarquia federal vinculada ao Ministério da Agricultura e instituída pelo Decreto-Lei Federal nº 289 de 28/02/1967, nascia com a missão de “formular a política florestal bem como orientar, coordenar e executar ou fazer executar as medidas necessárias à utilização racional, à proteção e à conservação dos recursos naturais renováveis” (BRASIL, 1967). Era de sua competência prioritária fazer cumprir o Código Florestal, a lei de proteção à fauna, toda a legislação pertinente aos recursos naturais renováveis, além de administrar o Jardim Botânico do Rio de Janeiro, os Parques Nacionais, as Florestas Nacionais, as Reservas Biológicas e os Parques de Caça Federais. Em outras palavras, criava-se uma instituição fortalecida e prestigiosa, com ambiciosa atribuição: gerir todos as áreas protegidas existentes no país. (MEDEIROS, 2006, p.52).

No cenário exposto pelo autor e com as finalidades referidas, fora criado o IBDF, contudo, após a Conferência de Estocolmo ocorrida em 1972, os debates internacionais sobre as matérias ambientais atingiram um maior destaque e viu-se no Brasil a necessidade da criação de mais um órgão.

Logo ficou patente a necessidade de criação, no Brasil, de uma estrutura central capaz de elaborar, organizar, integrar e conduzir um verdadeiro projeto político nacional para o meio ambiente, com forte atuação no quadro interno, mas expressiva representatividade no cenário externo. Esta estrutura, instituída em 1973 sob a denominação de Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), nasceu sob o impacto dos debates decorrentes da Conferência de Estocolmo e do Clube de Roma. A SEMA, vinculada ao Ministério do Interior, foi criada a partir do Decreto nº 73030 em 30/10/ 1973, “orientada para a conservação do meio ambiente, e o uso racional dos recursos naturais”, passando a dividir com o IBDF a responsabilidade pela gestão e fiscalização da política brasileira para as áreas protegidas. (MEDEIROS, 2006, p.53).

Em um primeiro momento, havia uma divisão entre as atividades desenvolvidas por ambos os órgãos, porém, em razão de algumas intercorrências, a SEMA criou algumas categorias próprias acerca das áreas protegidas e o que deveria representar uma divisão de tarefas, acabou por originar uma dupla regulação, conforme se expõe a seguir:

Contudo, a existência de duas agências governamentais com tarefas similares duplicava o esforço do governo e era evidente que as novas tipologias criadas pela SEMA apresentavam certo grau de sobreposição em relação àquelas subordinadas ao IBDF. Em termos práticos, para citar apenas um exemplo, as ESECs da SEMA e as REBIOs do IBDF cumpriam objetivos muito próximos. (MEDEIROS, 2006, p.54).

Evidenciou-se então que a dupla regulação realizada pelos órgãos supramencionados estava resultando em intercorrências e impedindo que as finalidades pretendidas fossem satisfatoriamente alcançadas. Neste momento, na esfera internacional havia movimentos que obtiveram repercussões no Brasil, referentes à evidenciação das linhas conservacionista e preservacionista.

Os debates e posicionamentos na esfera internacional tiveram repercussão no Brasil. Na tradição brasileira de proteção da natureza não houve uma cisão, como nos EUA, entre conservacionistas e preservacionistas. Como vimos, o período que abrange as décadas de 1950-1980 foi marcado pela atuação da FBCN, que assumiu um discurso preocupado, ao mesmo tempo, com o uso racional dos recursos naturais e com a preservação da diversidade biológica. As suas iniciativas acabaram pendendo mais para uma estratégia preservacionista, baseada na criação e manejo de unidades de conservação. Todavia, isto não significou um abandono das estratégias e do esforço para a conservação dos recursos naturais. Portanto, os cientistas, técnicos e ativistas da FBCN podem ser considerados preservacionistas-conservacionistas, bastante tocados, também, por concepções mais recentes como o ecocentrismo de Aldo Leopold e os conceitos e percepções desenvolvidos pela Biologia da Conservação. (FRANCO, SCHITTINI e BRAZ, 2015, p. 257).

As diferentes linhas, apesar de possuírem igualmente exponencial preocupação com o meio ambiente, possuíam ideias diferentes acerca das questões relacionadas a conservação e preservação, surgidas de um olhar diferente sobre as áreas protegidas e maneira que estas deveriam ser utilizadas.

[...] o homem passou a se preocupar com as questões ambientais globais, e uma das ferramentas encontradas para gerir adequadamente o meio ambiente foi à proteção de áreas. Entretanto, as concepções teóricas e filosóficas da proteção de espaço, surgiram no século XVII e estão fundamentadas em duas correntes: a Preservacionista e a Conservacionista. A primeira vê a natureza e os recursos naturais como algo que não deve ser disponibilizado a sociedade e a segunda defende que a natureza é algo para ser usado com sustentabilidade, sem o extermínio dos recursos naturais. (BRITO, BRITO e SOUZA, 2015, p. 142).

Havia então além de uma dupla regulação das áreas protegidas, também a presença de duas correntes ideológicas com visões diferentes de como deveria se dar a tutela das referidas áreas, bem como, sua utilização. Restava evidente a necessidade de unificação de tais questões através de um instrumento único que fosse efetivo para tal finalidade.

Além disso, estudos desenvolvidos no âmbito do IBDF já apontavam, desde meados da década de 70, para a necessidade de promover uma maior ordenação no processo de criação de áreas protegidas, especialmente para a região amazônica, através de sua reorganização sob a forma de um sistema único e integrado. Estes estudos e debates foram a base para a construção de uma proposta que contemplava a criação de um sistema de “Unidades de Conservação” no Brasil. Duas propostas, uma de 1979 e outra de 1982, foram os embriões para o que mais tarde seria, como veremos mais adiante, o SNUC. (MEDEIROS, 2006, p.54).

Apesar da denotada necessidade de criação de um sistema único que interligasse as ideologias propostas e determinasse algum tipo de consenso acerca do tema, surgiu ainda um novo movimento ideológico que também possuiu visibilidade e ficou conhecido como socioambientalismo.

No entanto, a partir, sobretudo, de meados da década de 1980, uma outra corrente irá surgir e se contrapor aos preservacionistas-conservacionistas da FBCN. Eram, como vimos, os socioambientalistas, orientados, principalmente, para a defesa de populações que eles consideravam tradicionais e dos meios de vida por elas utilizados. Eles se inspiravam na experiência do CNS. O debate entre esses dois grupos e a influência do marco internacional são emblemáticos durante a concepção do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. (FRANCO, SCHITTINI e BRAZ, 2015, p. 257).

Foi no contexto demonstrado, considerando as correntes ideológicas mencionadas e os problemas decorrentes da dupla regulação que, após anos de debates e de correções no projeto original, surgiu o tão almejado Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

O SNUC foi concebido para definir critérios mais objetivos para o processo de criação e gestão de diversas categorias de áreas protegidas – as referidas unidades de conservação - de forma a torná-lo mais abrangente e eficaz. Esse esforço iniciou-se com a elaboração do já referido Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil com duas versões, 1979 e 1982 - e respondeu à necessidade de se organizar as diferentes categorias de unidades de conservação existentes na legislação brasileira em um sistema ordenado, conciso e completo. (FRANCO, SCHITTINI e BRAZ, 2015, p. 258).

A redação textual existente no SNUC e a forma como foram subdivididas as categorias por ele tuteladas, possuem evidentemente como fundo basilar as correntes mencionadas, considerando que este compila pontos específicos e agrega todas as ideias em divergentes pontos do referido dispositivo legal, consoante o entendimento da autora a seguir demonstrado:

Entretanto, é plausível considerar que a divisão pelo SNUC das UCs em dois grandes grupos – as de Proteção Integral e as de Uso Sustentável – acaba por englobar ambas as percepções da sociedade em relação à natureza, privilegiando tanto a intocabilidade dos recursos renováveis como a concepção de inclusão social na gestão das áreas protegidas. Além disso, esta Lei reflete um avanço na política ambiental brasileira, ao passo que veio fortalecer a perspectiva de uso sustentável dos recursos naturais, das medidas compensatórias e de uma descentralização mais controlada da política ambiental no Brasil. (PECATIELLO, 2011, p. 79).

Conforme mencionado pela autora, de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, estas são subdivididas inicialmente em dois grandes grupos, de acordo com o art. 7º, incisos I e II, §1º e §2º da Lei 9.985 de 2000.

Art. 7º As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

- I - Unidades de Proteção Integral;
- II - Unidades de Uso Sustentável.

§ 1º O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

§ 2º O objetivo básico das Unidades de Uso Sustentável é compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. (BRASIL, SNUC, 2000).

De acordo com o texto legal acima transcrito, evidencia-se a presença das correntes conservacionista e preservacionista, uma vez que a classificação decorre das características específicas de cada área protegida, que será inicialmente classificada em Unidade de Proteção Integral ou Unidade de Uso Sustentável.

Cada um dos grupos possui características e objetivos diferentes, de forma que o objetivo básico das Unidades de Proteção integral é preservar a natureza, permitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais, com exceção apenas das previsões legais constantes na Lei que institui o SNUC.

As Unidades de Conservação de Uso Sustentável, por sua vez, são marcadas por uma maior flexibilidade, possuindo como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais, em contraposição ao grupo anterior.

No art. 8º, incisos I ao V da Lei 9.985 de 2000, restam tipificadas as categorias de Unidades de Conservação que existem dentro do grupo das Unidades de Proteção Integral:

Art. 8º O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Estação Ecológica;
- II - Reserva Biológica;
- III - Parque Nacional;
- IV - Monumento Natural;
- V - Refúgio de Vida Silvestre. (BRASIL, SNUC, 2000).

Por sua vez, as categorias de Unidades de Conservação existentes no interior do Grupo das Unidades de Uso Sustentável, estão descritas no art. 14., incisos I ao VII:

Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação:

- I - Área de Proteção Ambiental;
- II - Área de Relevante Interesse Ecológico;
- III - Floresta Nacional;
- IV - Reserva Extrativista;
- V - Reserva de Fauna;
- VI - Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e
- VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural. (BRASIL, SNUC, 2000).

Dentre as unidades de conservação, os Parques (nacionais, estaduais e municipais)

são a mais popular e antiga categoria de áreas ambientalmente protegidas da era moderna, primeiramente instituída nos Estados Unidos, em 1872 com o Parque Nacional de Yellowstone e no Brasil com o Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937.

A Comissão Mundial de Áreas Protegidas da União Internacional para Conservação da Natureza (IUCN)³ definiu Parque Nacional como:

[...] grandes áreas naturais ou quase naturais estabelecidas para proteger processos ecológicos de grande escala, junto com o complemento de espécies e ecossistemas característicos da área, que também fornecem uma base para oportunidades espirituais, científicas, educacionais, recreativas e de visitantes que sejam ambientalmente e culturalmente compatíveis. (IUCN, 2008, p.19)

Os Parques, segundo o sistema de categorias de áreas protegidas da IUCN (2008, p.19), tem como objetivo primário “proteger a biodiversidade natural junto com a estrutura ecológica subjacente e processos ambientais que os apoiam, e para promover a educação e o uso recreativo.”

São igualmente objetivos dos Parques, segundo a 2008, p.19-20):

- Gerenciar a área de forma a perpetuar, no estado tão naturais quanto seja possível, exemplos representativos de regiões fisiográficas, comunidades bióticas, recursos genéticos e processos naturais singulares;
- Manter populações viáveis e ecologicamente funcionais e conjuntos de espécies nativas viáveis em densidades suficientes para conservar a integridade e resiliência do ecossistema no longo prazo;
- Contribuir em particular para a conservação de espécies que requerem territórios grandes para sua sobrevivência, assim como processos ecológicos regionais e rotas migratórias;
- Gerenciar o uso por visitantes para fins de inspiração, educacionais, culturais e recreativos em um nível que não cause degradação biológica ou ecológica significativa dos recursos naturais;
- Levar em consideração as necessidades dos povos indígenas e comunidades locais, incluindo o uso de recursos de subsistência, na medida em que não afetem adversamente o objetivo primário de manejo;
- Contribuir para as economias locais através do turismo.

No Brasil conforme o art. 11 da Lei 9.985 de 2000, tem como objetivo básico:

³ As categorias de manejo de áreas protegidas da IUCN classificam as áreas protegidas de acordo com seus objetivos de manejo. As categorias são reconhecidas por organismos internacionais como as Nações Unidas e por muitos governos nacionais como o padrão global para definir e registrar áreas protegidas e, como tal, estão cada vez mais sendo incorporadas em legislações nacionais.

“a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.” Os Parques, quando instituídos como unidades de conservação no Brasil, são espaços especialmente protegidos de posse e domínio públicos, de modo que as áreas particulares incluídas em seus limites deveriam vir a ser desapropriadas, mediante indenização aos proprietários.

3 A NOVA LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – REURB E AS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A questão da regularização fundiária em unidades de conservação é de suma relevância, em razão do papel que a regularização exerce frente à efetiva proteção do espaço. A regularização fundiária e o plano de manejo representam condições para que se possa buscar efetivamente atender à finalidade da categoria. É pertinente que façamos uso das palavras de NUNES e FIGUEIREDO (2018, p.887-916), acerca da regularização fundiária e seus objetivos, resumindo-a como “um processo que visa legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e acessoriamente promove melhorias no meio ambiente urbano e na qualidade de vida da população”.

Sobre a mesma conceituação, porém, talvez sob outra perspectiva, SILVA (2018, p.1327-1346) traz a definição de que “a regularização fundiária no Brasil é entendida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais.” Já GONÇALVES (2009, p.237-250), adentrando ainda mais a questão relacionada à legitimação da posse, entende que a regularização fundiária “envolve, finalmente, uma reflexão de ordem propriamente jurídica, concernindo a legitimação da posse dos habitantes pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores”.

Acerca da regularização fundiária no plano ambiental, AZEVEDO (2002, p.31) define como “solução das situações dominiais e possessórias não no sentido de reconhecer-las e mantê-las intocáveis, como acontece no direito agrário”, mas com o intuito “de incorporar as terras ocupadas a justo título ou não ao patrimônio do órgão gestor da unidade de conservação”.

Não podemos deixar de observar que mesmo quando se fala de regularização fundiária no âmbito rural, tratando amplamente do direito agrário, são mencionadas as “situações dominiais e possessórias”, além da permanência da figura de espaços territoriais.

A questão do território é tão relevante, uma vez que está adstrita aos fenômenos sociais, porque o território para quem habita determinado local, vai além de uma área regular ou irregular, perpassa a esfera da propriedade e se insere na essência da ideia de “lar”. Nesse sentido, tratando de território como algo maior do que somente um espaço

geográfico, SANTOS (2002, p.61) traz a seguinte contribuição:

[...] o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer aquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. [...] O território em que vivemos é mais que um simples conjunto de objetos, mediante os quais trabalhamos, circulamos, moramos, mas também um dado simbólico. A linguagem regional faz parte desse mundo de símbolos e ajuda a criar esse amálgama, sem o qual não podemos falar de territorialidade.

A relevância da regularização fundiária está diretamente ligada à possível facilitação que se daria para a atividade de preservação, tendo em vista que seria mais fácil preservar uma área regularizada, tendo ciência acerca das titulações de propriedade, bem como, das delimitações de terras, que em verdade seriam necessárias para a efetiva implantação de uma unidade de conservação, conforme aduzem GRAF e ORÉFICE (2002, p. 207-209):

No entanto, a efetiva implantação de uma unidade de conservação seja de proteção integral, seja de uso sustentável, passa necessariamente pela ordenação dos direitos e deveres dos titulares de domínio ou de posse sobre as áreas respectivas. Ou a área é desapropriada e passa para o domínio público ou são limitados e regulamentados os usos permitidos.

Entendimento este, que é corroborado por OLIVEIRA (2010, p.146-176), segundo a qual em que pese “nem sempre seja possível identificar a mens legis da dominialidade indicada, é evidente que a titularidade da área é um dos fatores essenciais para possibilitar a aplicação integral das normas previstas no Plano de Manejo”.

Quanto ao Plano de Manejo, podemos conceituá-lo, em consonância com o art. 2º da lei 9.985 de 2002, “com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação” elabora-se o “documento técnico” segundo o qual se estabelece “o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.

Possuindo o Plano de Manejo, as maiores dificuldades da unidade a ser mencionada são relativas à sua efetiva aplicação, que muitas vezes esbarra nos problemas decorrentes da ausência de regularização fundiária da área do Parque, tendo em vista que inúmeros são os conflitos enfrentados, precipuamente, partindo das esferas da dominialidade e todas as questões socioambientais por ela abrangidas. A inexistência de Plano de Manejo muitas vezes constitui óbice à regularização por meio de desapropriação, uma vez que os proprietários alegam carência de fundamentos jurídicos-ambientais para tanto. Além disso, em muitos casos os processos judiciais acerca dos valores pagos à título de indenização por desapropriação se arrastam por longo período, o que impede que a regularização seja concretizada.

A Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, instituiu em todo o território nacional “normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”, mediante “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”, (BRASIL, REURB, 2017).

A Reurb apresenta os conceitos de núcleo urbano, núcleo urbano informal e núcleo urbano informal consolidado, os quais, apesar de não parecerem tão distintos, suas diferenças causam grande impacto na aplicação prática da lei. O núcleo urbano refere-se aos assentamentos humanos, com características urbanas, cujas unidades imobiliárias que o constituem, possuam área inferior à fração mínima prevista na lei que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural.

Os núcleos urbanos informais correspondem àqueles que são de natureza clandestina, irregular, ou aos casos em que não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, mesmo que estivessem atendendo a legislação vigente à época de sua implantação. Já os núcleos urbanos informais consolidados, são os que além de contar com essas características, são de difícil reversão, em razão do tempo de ocupação, da natureza das edificações, além de outras circunstâncias que serão avaliadas pelo ente municipal, (BRASIL, REURB, 2017).

No caso dos núcleos urbanos informais consolidados, é cabível ao município proceder à realização da regularização fundiária. Tal possibilidade representa um avanço exponencial, tendo em vista que foi efetivamente considerado que em parte dos casos, seja por ausência de recursos ou ainda por outras questões estruturais, não é viável a desocupação das áreas. Essa possibilidade trouxe a esperança de que as regularizações são possíveis, pois parte das legislações anteriores pareciam ser totalmente inaplicáveis, não considerando a realidade dos municípios, tampouco a vivência das pessoas que residem nestas áreas.

Sobre os aspectos que devem ser considerados para a definição e desenvolvimento de projetos de regularização fundiária, D’OTAVIANO e SILVA (2010, p.209) possuem o seguinte entendimento:

Para a definição e desenvolvimento de projetos de regularização fundiária devem ser consideradas não apenas as características físicas e jurídicas do assentamento, mas também o caráter de irreversibilidade da ocupação, uma vez que sua consolidação a princípio impossibilita a remoção pura e simples. A falta de condições materiais, em especial a carência de recursos financeiros do poder local, a inexistência de novo lugar adequado para a construção de novas moradias e mesmo as dificuldades em conscientizar os moradores são questões importantes que devem ser consideradas em programas de regularização. Pode-se considerar como ocupação irreversível, consolidada, aquela em que a resultante das simulações e estudos prévios à abordagem estatal vier a demonstrar que haverá mais dificuldades com a eventual remoção do que com a resolução da questão no próprio local.

Diante de tantas inovações, é inevitável pensar que talvez a REURB tenha, de

fato, atentado para o ponto de vista prático destas questões, compreendendo a inviabilidade de se realizar determinadas desocupações, podendo ainda assumir o risco de aceitar que a resolução destas questões no próprio local possa ser menos danosa do que a remoção.

A REURB trouxe a possibilidade de que os legitimados iniciem os processos de regularização fundiária, mesmo que as terras objeto da regularização não sejam de sua propriedade e ainda que não haja toda a documentação que antes era necessária para a regularização dos imóveis, (BRASIL, REURB, 2017).

Anteriormente, as regularizações barravam na competência, podendo ser propostas somente pelos entes competentes para tal, considerada a propriedade do imóvel, e barravam ainda algumas vezes, quando não havia toda a documentação relativa ao imóvel para a realização do processo de regularização. A demarcação urbanística exprime então a existência destas novas possibilidades.

A Reurb subdividiu as regularizações fundiárias em duas modalidades, Reurb-S e Reurb-E, de acordo com sua natureza e finalidade. A Reurb-E corresponde então aos casos em que há interesse específico, e a Reurb-S é a que se refere ao interesse social (BRASIL, REURB, 2017), aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por populações predominantemente de baixa renda, desde que sejam assim declarados pelo Executivo Municipal, ficando então, a cargo do município a faculdade de estabelecer critérios específicos que determinarão se as populações são efetivamente de baixa renda.

É indissociável também o reconhecimento da relação existente entre a população abrangida pelo conceito de Reurb-S e as populações que migraram para as cidades há anos atrás, através do processo de ocupação irregular das terras. O fenômeno sociológico que foi repetido ou continuado, agora foi regulamentado, de certa forma até mesmo amparado, através de lei.

Cumprе salientar, ainda, que a REURB traz disposições legais que dão total liberdade aos entes municipais para desenvolverem legislação própria abordando questões em que a Lei Federal venha porventura a ser omissa, ou não disponha de forma específica sobre situação que contemple a municipalidade. Podemos observar aqui que se dá liberdade aos entes municipais para que estes legislem de acordo com sua necessidade sobre a matéria, porém, evidentemente, não podendo ir contra as disposições da Lei Federal, considerada a hierarquia das normas jurídicas.

Outro aspecto que deve ser citado é que a REURB traz a possibilidade de que ocorram regularizações até mesmo dentro de áreas protegidas pelo direito ambiental, porém, estas questões além de polêmicas, são causadoras de grande insegurança por parte dos ambientalistas, uma vez que existe um grande receio de que de forma geral, os entes legitimados não tenham o devido cuidado para lidar com tamanhas liberdades, podendo até mesmo não conseguir medir as consequências de suas decisões.

4 O PARQUE NATURAL MUNICIPAL DA RONDA

O Parque Natural Municipal da Ronda fica situado no município de São Francisco de Paula, Rio Grande do Sul e foi criado inicialmente através de um Decreto Municipal existente sob o nº 1.671, datado de 29 de fevereiro de 1996. Posteriormente, em 27 de março de 2007, este instrumento foi substituído pelo correto instrumento de criação, a Lei Municipal de nº 2.425/0749. O Parque possuía área de aproximadamente 1.200 hectares de terra e, consoante a referida lei, tem a seguinte redação no tocante aos seus limites:

Art. 2º Integra o Parque Natural Municipal da Ronda uma área de terras de aproximadamente 1.200 há (um mil e duzentos hectares), com representação da área dos campos de cima da serra e área de mata atlântica, fazendo frente com a Avenida Benjamin Constant, pelo lado norte, limita-se aos fundos com uma estrada vicinal, que liga a Estrada da Roça Nova com a Estrada do Caconde, ao sul limita-se ao leste com a cota 900, deste dita Estrada Vicinal até a cerca de propriedade do Sr. Dinarte Monteiro Guimarães e seguindo até a propriedade da “SOGIPA” – Sociedade Ginástica Porto-Alegrense; limita-se ao oeste com o Arroio Rolantinho da Areia e com área de propriedade do Estado do Rio Grande do Sul. (SÃO FRANCISCO DE PAULA, LEI Nº 2.425, 2007).

Depois, a lei de criação do Parque foi alterada através da lei nº 2.744 de 17 de maio de 2011, que tinha o único e exclusivo objetivo de alterar o art. 2º passou a vigorar com a seguinte redação:

Art. 2º Integra o Parque Natural Municipal da Ronda, uma área de terras de 1.448,2021 ha (hum mil quatrocentos e quarenta hectares e dois mil e vinte um centiares), conforme descrito no Memorial Descritivo do Levantamento Georreferenciado e Levantamento Fundiário, executado pela empresa AGROS - Assessoria Agronômica, tendo como Responsável Técnico o Engº Agrônomo Luciano Bastos Franco, INCRA AME - CREA/PR 41.740/D, ART nº 5196705. (SÃO FRANCISCO DE PAULA, LEI Nº 2.744, 2011).

Através do texto legal, é facilmente identificada a ausência de clareza e especificidades acerca da área que compõe o Parque. É possível que consideremos a situação acima identificada como uma das dificuldades encontradas para a regularização da área, uma vez que a mesma não possui limites claramente definidos.

O Parque da Ronda possui o bioma Mata Atlântica, acerca do qual é pertinente mencionar que em 2009, segundo o Instituto Brasileiro de Florestas, a Mata Atlântica já era “uma das regiões mais ricas do mundo em biodiversidade e hoje é considerada um dos biomas mais ameaçados do planeta, contando com apenas 8,5% de suas florestas originais”. (INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS, 2009). No contexto do bioma em São Francisco de Paula, observando as características geográficas decorrentes da localização em que se insere o Parque, existem alguns aspectos referentes ao território e a algumas das razões que explicam de certa forma a facilidade de preservação da biota,

conforme dispõe o plano de manejo:

O município de São Francisco de Paula, devido a sua localização, possui a maior parte de seu território no planalto dos campos gerais e uma pequena porção – junto ao seu limite sul – na escarpa da serra geral. A escarpa – transição do planalto para a depressão central ou planície costeira no RS – forma alguns vales, denominados de cânions, cuja beleza é singular, além de abrigar flora e fauna em boas condições de preservação, por serem áreas de difícil acesso. A área do Parque Natural Municipal da Ronda – PNMR está localizada nessa zona de transição e possui características naturais significativas para resguardar a diversidade biológica, geológica e geomorfológica dessa região. (PLANO DE MANEJO PNMR, 2012).

Contudo, apesar de evidenciada a existência de inúmeras razões para a preservação, a história do Parque nem sempre foi vista com bons olhos, nem pelo poder público gestor há alguns anos, nem pelos moradores da região. O que para algumas pessoas era visto como um espaço rico em belezas naturais, para outros era considerado apenas como um local perigoso e sem qualquer utilidade.

O Parque passou anos sem ter a devida atenção e o cuidado merecido por parte da comunidade local e do poder público, o que resultou em diversas formas de degradação do local. Recentemente, as “pressões exercidas pelos órgãos de fiscalização e controle locais”, notadamente a Secretaria Municipal do Meio Ambiente SEMA e o Conselho Municipal de Meio Ambiente - COMUMA foram “responsáveis por interromper” a utilização de parte da área do Parque como um “lixão” mantido por anos com despejo de resíduos e rejeitos de fabricas de calçados, da população local e, inclusive do próprio poder público municipal, iniciando-se assim, “o enfrentamento a um dos principais conflitos ambientais existentes no parque” (SOUZA, PRESA e BINKOWSKI, 2018, p. 6).

A interrupção do processo de depósito de lixo na área do Parque, todavia, não cessou os danos e os prejuízos decorrentes de anos de contaminação e impacto ambiental negativo, pois tais práticas podem acarretar inúmeros danos irreversíveis ao meio ambiente local. Somam-se a degradação ocasionada pelo “lixão” no interior do Parque “a falta de saneamento básico das comunidades adjacentes ao parque, que lançam seu esgoto sem tratamento nos açudes da região” e a existência de diversas “atividades econômicas que são desenvolvidas pelos proprietários de terras no interior o parque (criação de animais, silvicultura, plantio)” que “causam impactos consideráveis à fauna, flora, recursos hídricos e paisagísticos.” (SOUZA, PRESA e BINKOWSKI, 2018).

Trata-se de um “passivo ambiental deixado pela má utilização da área”, uma “herança de contaminação” em prejuízo dos “recursos hídricos”, da “paisagem” e para a “conservação das espécies”. (SOUZA, PRESA e BINKOWSKI, 2018).

A utilização da área como depósito de lixo, a contaminação por esgotos de residências no entorno e a existência de atividades econômicas ligadas a agropecuária no interior do Parque sem autorização ou licença são manifestamente ilegais, incorrem em crimes

ambientais, infrações administrativas e viola amplamente o disposto na Lei nº 9.985 de 2000, na medida em que a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação caracteriza os Parques como unidades de conservação de proteção integral, implicam em sua área no dever de “manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais”, permitindo-se somente o uso indireto, que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais.

Trata-se de uma área de “posse e domínio públicos”, que tem como objetivo básico, segundo o artigo 11 da Lei nº 9.985 de 2000, “a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica”, sendo possível em seu interior “a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.”

No âmbito jurídico, além dos conflitos diretamente decorrentes de violações da norma jurídica em decorrência da degradação da qualidade ambiental, existem questões fundiárias atinentes a ocupação por particulares do espaço territorial do Parque, enquanto categoria de unidade de conservação de proteção integral que deve ter necessariamente posse e domínio públicos de sua área conforme o artigo 11, §1º da Lei nº 9.985 de 2000, sendo que as áreas de propriedade particular incluídas em seus limites deveriam ser desapropriadas e as áreas de propriedade do Estado que se encontram sob posse de particulares deveriam ser desocupadas.

Tal situação relativa à posse e propriedade públicas da área do Parque, instituída conforme os termos da Lei nº 9.985 de 2000, também é estabelecida pela mesma norma para outras categorias de unidades de conservação. Tratam-se de unidades de conservação (Parques, Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, Florestas Nacionais, Reservas da Fauna) “cujo regime jurídico de proteção é incompatível com a propriedade privada”, sendo obrigatória a desapropriação das áreas privadas no espaço delimitado para a unidade de conservação de proteção integral.

Em outras unidades de conservação é cabível a desapropriação das áreas privadas, mas sem a obrigatoriedade, como os Monumentos Naturais, Refúgios da Vida Silvestre e Reservas do Desenvolvimento Sustentável. Entre as unidades de conservação que podem ser constituídas por terras públicas e/ou privadas estão as Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e os Monumentos Naturais. Também existem unidades de conservação quem mesmo tendo a propriedade necessariamente pública podem permitir a posse e o uso das suas áreas por populações tradicionais, as Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável).

Pode-se afirmar que o complexo Sistema Nacional de Unidades de Conservação tem entre suas matérias mais críticas e geradoras de conflitos sociais, a questão fundiária, tema

que aproxima o Direito Ambiental dos institutos da posse e da propriedade, de modo que se faz necessário, uma breve incursão no Direito Civil brasileiro, antes de adentrarmos na análise dos aspectos jurídicos envolvendo o território do Parque da Ronda.

Considera-se possuidor, conforme o art. 1.196 do Código Civil de 2002 “todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”. Ou seja, o direito de posse é exercido tão somente pelo sujeito que a exerce de fato, não necessitando aspectos formais que exijam algo além de somente possuir determinada coisa. Conforme Diniz (2010, p. 34) a posse consiste no “poder imediato ou direto, que tem a pessoa, de dispor fisicamente de um bem com a intenção de tê-lo para si e de defendê-lo contra a intervenção de quem quer que seja”. A posse, portanto, se trata de uma condição, que pode ser temporária, pode não ter sido originada legitimamente, porém, de todo juízo, ela existe e é exercida pela pessoa que detém o bem e exerce funções possessórias relativas a ele.

Já a propriedade, por sua vez, é disciplinada legalmente nos artigos 1.228 ao 1.232 do Código Civil Brasileiro e o proprietário conforme o art. 1.228 do referido Código “tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.” (CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO, 2002).

Segundo Diniz, “poder-se-á definir, analiticamente, a propriedade, como sendo o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.” (DINIZ, 2010, p. 34). Mas o proprietário, como se sabe, não precisa necessariamente exercer a posse sobre ele para que a propriedade seja concretizada. Assim é possível, por exemplo, ser proprietário de um imóvel e não exercer a sua posse, de forma a não residir nele e nem o utilizar para nenhuma finalidade, tendo somente a propriedade que garante o direito de dispor do bem se assim quiser e a qualquer tempo. Estas questões são relevantes na análise dos conflitos socioambientais existentes no Parque da Ronda, na medida em que é tanto na abstração da dominialidade, como na concretude da posse, que aflora uma das maiores dificuldades na efetivação do estabelecido na Lei nº 9.985 de 2000.

Para que as informações relativas a problemática existente na esfera do direito de propriedade possa ser melhor compreendida, iniciemos pela demonstração da área compreendida na poligonal do Parque da Ronda, conforme figura 01 a seguir:

Figura 1. Imagem aérea Parque Natural Municipal da Ronda



Fonte: adaptado de Google Earth

A área compreendida entre as marcações de linhas em preto e azul correspondem ao território do Parque Natural Municipal da Ronda. Esta área tangível se refere à poligonal, tratada como um todo em que existe o Parque, não havendo considerações de propriedade para sua inclusão, portanto, a área no interior das linhas simplesmente corresponde a uma unidade de conservação.

Dentro deste todo, que é a área ilustrada na figura do Parque, existem dezenas de propriedades de proprietários distintos. Algumas propriedades pertencem ao Município de São Francisco de Paula, outras pertencem ao Estado do Rio Grande do Sul, outras pertencem à União, porém, existem ainda propriedades particulares de diferentes proprietários sendo estes tanto pessoas físicas, quanto jurídicas.

Destas propriedades, no concernente às que são do poder público em geral, algumas haviam sido cedidas pela União ao Município, para que este as administrasse em consonância com os objetivos destinados às atividades do Parque. Existem também algumas propriedades que são do estabelecimento turístico de propriedade particular, conhecido como “Parque das Oito Cachoeiras”, que explora atividade econômica e conta com propriedades pertencentes e não pertencentes à poligonal do Parque, assim como trilhas ecológicas de acesso que passam pela área do Parque da Ronda.

É necessário citar ainda que quando se trata de uma unidade de conservação a

orientação legal trazida pelo SNUC é que os proprietários sejam indenizados e as áreas desapropriadas. Ocorre que inúmeras são as controvérsias quanto aos responsáveis por indenizar os proprietários, bem como, quais as soluções poderiam ser adotadas em relação aos possuidores.

Em que pese existirem áreas do parque já desapropriadas mediante indenização, na atualidade, considerando a extensão do Parque e a escassez de recursos do município, parece ser economicamente inviável que todas as áreas sejam desapropriadas e os proprietários indenizados.

5 A VILA JARDIM

Dentre os conflitos de posse e propriedade mais importantes no Parque da Ronda, merece destaque a ocupação habitacional existente no seu interior denominada Vila Jardim, tanto pelo seu tamanho, quanto pela sua história e suas características. A Vila Jardim, abriga aproximadamente 250 (duzentas e cinquenta) famílias, distribuídas em 130 (cento e trinta) lotes de terras, existentes no interior da área compreendida na poligonal do Parque. As ocupações foram intensificadas na década de 1990. (PADILHA, ALMEIDA, BINKOWSKI e HERNANDEZ, 2019, p. 105). A população da Vila Jardim apresenta caracteristicamente um núcleo urbano informal consolidado por existir há mais de 20 (vinte) anos, representando uma área de difícil reversão, já sem os mesmos atributos ambientais de outras áreas do Parque.

Outro fator relevante é o perfil da população, marcada por características de “alta vulnerabilidade social”, devido a “falta de saneamento”, as condições precárias de moradia, “casas de madeira sem infraestrutura adequada”, aos “baixos níveis de escolarização, alto índice de desemprego e dificuldades de inclusão social por questões de renda, classe e raça, além de outras interseccionalidades.” (PADILHA, ALMEIDA, BINKOWSKI e HERNANDEZ, 2019, p. 105). Como fator agravante, recentemente a localidade foi atingida por um “tornado”, ocorrido no dia 12 de março de 2017, que destruiu muitas das casas da comunidade, o ginásio e a escola local. PADILHA, ALMEIDA, BINKOWSKI e HERNANDEZ, 2019, p. 105).

Figura 2. Parque Natural Municipal da Ronda com demarcação da Vila Jardim



Fonte: adaptado de Google Earth.

A figura 02 traz a ilustração da área do Parque em linhas pretas e azuis, de forma idêntica a figura 01, porém, possui a demarcação em linhas nas cores verde e rosa da área que representa a Vila Jardim dentro da área tangível da poligonal do Parque. Aquela pequena parte destacada da forma supramencionada corresponde à Vila Jardim, contudo, é possível que vejamos a distribuição dos lotes, através da figura 03, a seguir:

Figura 3. Mapa lotes de terra da Vila Jardim inseridos no mapa



Fonte: GEODADOS.

Evidencia-se a ocupação habitacional em larga escala. É possível perceber também a ausência de ampla vegetação, além da grande proximidade com a via. Apesar de a Vila Jardim ocupar parte pertencente ao Parque, está em área limite, podendo ser facilmente acessada. Sua existência não afeta diretamente áreas do interior do Parque e os atributos mais importantes que justificam sua proteção jurídica, seja a biodiversidade e a vasta vegetação, assim como suas mais vigorosas paisagens e atrativos turísticos, como as cachoeiras.

No ano de 2017 foi solicitado o processo de desmembramento da área em que está localizada a Vila Jardim para posterior doação ao Município de São Francisco de Paula. Tal pedido se baseava no interesse público de realizar ações que pudessem contemplar a comunidade residente na Vila Jardim, com vistas a implantação de serviços básicos. O referido desmembramento não causaria prejuízos ambientais, considerando que a ocupação do local já vem de longa data, o que acabou caracterizando a área como um núcleo urbano informal consolidado. Poderia inclusive tal desmembramento ser benéfico, uma vez que tornaria possível a intervenção da administração municipal no saneamento básico, com impacto significativo na diminuição da poluição do Parque.

Este processo foi iniciado em 2017, pela administração municipal recentemente eleita, descontinuado posteriormente por decisão do Governo Federal eleito em 2018, com prejuízo decorrente da necessidade de reinício, em 2019, de todos os processos de desmembramento ou doação de áreas já existentes, que foram novamente apresentadas as razões que embasam o pedido destinado à União. Os benefícios decorrentes deste desmembramento e posterior doação seriam consideráveis, uma vez que os lotes ocupados pelas famílias poderiam ser regularizados, trazendo uma condição de vida digna às

peessoas que residem no local.

A decisão que autoriza a referida doação foi publicada no Diário Oficial da União em 28 de novembro de 2019. Porém, a Secretaria de Planejamento foi contatada para fins de cientificação em 18 de maio de 2020, após esta data ocorreu a assinatura dos documentos relativos ao ato.

Há que se destacar ainda que o desmembramento da matrícula e a doação da área para o município não seriam suficientes, na medida em que não se pode alterar a área da poligonal do Parque, de forma que mesmo desmembrada a área ainda pertencerá ao Parque, visto que conforme expresso no artigo 225, §1º, III, a supressão ou alteração de espaços territoriais especialmente protegidos só podem ser permitidas “através de lei”, vedadas quaisquer utilizações que “comprometa a integridade dos atributos que justificam sua proteção”.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através da presente pesquisa confirma-se a hipótese de que dentre as inúmeras dificuldades encontradas para a regularização de unidades de conservação, sob a ótica da análise do Parque Natural Municipal da Ronda, encontram-se os conflitos socioambientais relacionados à ocupação territorial. Importante observar que estamos diante de uma área protegida que “convive” há anos com diversas formas de degradação, como a poluição causada pelo descarte de resíduos sólidos ou pelo esgoto decorrente da ausência de saneamento nas residências do entorno e do interior do Parque, assim como das atividades agrossilvopastoris irregularmente mantidas no local.

Trata-se de uma realidade que traz duas situações distintas quanto a domínio e a posse: a) o destino a ser dado às áreas públicas no interior da poligonal do parque, consolidadas, mas ocupadas em desacordo com a lei, o que impõe a escolha entre a retirada das pessoas, a demolição dos imóveis e a consequente retomada da posse pelo Parque, ou a regularização fundiária das áreas consolidadas outorgando títulos de propriedade aos atuais ocupantes da Vila Jardim; b) a definição das áreas existentes no interior da poligonal do Parque de titularidade de particulares ainda não desapropriadas e/ou não indenizadas.

Apesar das inúmeras controvérsias, há que se concordar que em alguns aspectos os dispositivos legais introduzidos pela Lei nº 13. 465/17, popularmente conhecida como REURB, talvez possam representar a solução para algumas questões relativas à regularização fundiária da Vila Jardim no Parque Natural Municipal da Ronda. Existem certos riscos e prejuízos decorrentes da regularização fundiária, para as próprias unidades de conservação, na medida em que se reconhecem áreas ocupadas em desconformidade com a lei, inclusive em situações que possam ser caracterizadas como infração ambiental nas

esferas criminal e administrativa.

Assim, pode representar um prêmio e um estímulo a ocupação irregular de espaços territoriais especialmente protegidos em dissonância ao que estabelece a Constituição Federal de 1988. No caso do Parque Natural Municipal da Ronda, entretanto, parece ser mais vantajoso do ponto de vista socioeconômico o município promover a regularização fundiária da Vila Jardim do que arcar com os altos custos da desocupação da área para destruição dos imóveis e recomposição da área verde ou mesmo como área estabelecida no plano de manejo como dotada de infraestrutura para receber visitantes.

A Lei nº 13.465/17 permite que sejam realizadas regularizações inclusive no interior de unidades de conservação, desde que estas sejam de uso sustentável, o que não é o caso do parque, uma unidade de conservação do grupo de proteção integral. Desta forma, o desmembramento e doação da União ao Município não tem o poder de alterar a poligonal do Parque, o que permanece inviabilizando a regularização da Vila Jardim através da REURB, por estar no interior de uma unidade de conservação de proteção integral. Nesse sentido, a regularização das áreas da Vila Jardim, no momento que envolva supressão e/ou alteração do Parque, enquanto espaços territoriais especialmente protegido deve, seguindo os termos do artigo 225, §1º, III, ser necessariamente precedida de sanção de uma Lei Municipal que estabeleça a alteração da poligonal.

É pertinente considerar o fato de a Vila Jardim ser a ocupação mais populosa existente no interior do Parque, de modo que uma escolha viável para a solução talvez seja a alteração da poligonal do Parque Natural Municipal da Ronda, extraindo desta a área correspondente à Vila Jardim e incluindo área de igual tamanho, situada em alguma outra localidade limítrofe do Parque. Tal alternativa talvez seja hoje a solução mais plausível para o início do processo de resolução dos conflitos socioambientais relacionados com a questão territorial do Parque Natural Municipal da Ronda, desde que sejam dadas melhores condições de vida para a comunidade da Vila Jardim, a partir da regularização fundiária e que na alteração dos limites do Parque sejam evitados retrocessos ambientais.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sebastião. **“Regularização fundiária: a experiência do “ministério da reforma agrária” em MILANO**, Miguel Serediuk (org.). Unidades de Conservação: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 19 jul. 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF, Diário Oficial da União, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 27 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União [...]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 15 jul. 2021.

BRITO, Bárbara Lis Rabelo; BRITO, Daguinete Maria Chaves; SOUZA, Ester Almeida de. Pressupostos teóricos de proteção da natureza. **Planeta Amazônia: Revista Inter-nacional de Direito Ambiental e Políticas Públicas**, Macapá, n. 7, p. 141-147, 2015.

CARVALHO, Isabel Cristina de Moura. **Educação ambiental, a formação do sujeito ecológico**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. São Paulo: Saraiva, 2010.

D'OTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **“Regularização fundiária no Brasil: Velhas e novas questões”**. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 34, jan/jun. 2010.

DUDLEY, Nigel (Editor). **Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas**. Gland, Suíza: UICN, 2008.

FRANCO, José Luiz de Andrade; SCHITTINI, Gilberto de Menezes; BRAZ, Vivian da Silva. História da Conservação da natureza e das áreas protegidas: Panorama geral. **Históriae**, Rio Grande, v. 6, n. 2, p. 233-270, 2015.

GEODADOS GEOPROCESSAMENTO E SERVIÇOS AÉREOS ESPECIALIZADOS LTDA – GEODADOS. **Mapa Base Fiscal**. São Francisco de Paula: GEODADOS, 2017. Escala 1:3000

GONÇALVES, Rafael Soares. **Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial**. Estudos avançados, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009.

GRAF, Ana Cláudia; ORÉFICE, Cíntia (coords.). **“Regularização Fundiária em Unidades de Conservação”**. Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, 3, 2002, Fortaleza. Anais [...] Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de proteção da natureza: Associação Caatinga, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS. **Por que preservar a Mata Atlântica?** IBF, 09 nov. 2009. Disponível em https://www.ibflorestas.org.br/mudas-nativas-e/mata-atlantica/por-que-preservar-a-mata-atlantica?utm_source=google-ads&utm_medium=cpc&utm_campaign=mata-atlantica&keyword=mata%20atlantica&creative=294261480665&gclid=CjwKCAjw8pH3BRAXEiwA1pvMsSGxXYtaoCmJ-Q4E8aDSQt0i_SIDylx151LukrWbNgI9EBNXyZD9BERoC6SAQAvD_BwE. 2009.

Acesso em: 27 jun. 2021.

MEDEIROS, Rodrigo. **Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil**. Rio de Janeiro: Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005. p. 52-54.

NUNES, Marcus Antonius da Costa; FIGUEIREDO JUNIOR, Carlos Magno Alhakim. **“Regularização fundiária urbana: estudo de caso do bairro Nova Conquista, São Mateus, Espírito Santo.”** Revista de Direito da Cidade, v. 10, n 2, 2018. p. 887-916.

OLIVEIRA, Ludmila Junqueira Duarte. **Regularização Fundiária em Unidades de Conservação**. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 9, n. 32/33, jan./dez. 2010, p. 143-176.

PADILHA, Carlos da S.; ALMEIDA, Ana Paula P. de; BINKOWSKI, Patrícia; HERNANDEZ, Aline Reis Calvo. Percepções sobre mudanças climáticas e políticas públicas na ocupação urbana Vila Jardim, São Francisco de Paula/RS. *In*: HERNANDEZ, Aline Reis Calvo et al. (orgs.). **Mostra Observacmos: redes, pesquisa e práticas sociais em políticas e ambientes** (2: 2018). São Francisco de Paula, RS: UERGS, 2019.

PECATIELLO, Ana Flávia Oliveira. Políticas públicas ambientais no Brasil: da administração dos recursos naturais (1930) à criação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, n. 24, p. 71-82, jul./dez. 2011.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002.

SÃO FRANCISCO DE PAULA. **Lei nº 2.435/07 de 27 de março de 2007**. Cria o Parque Natural Municipal da Ronda. São Francisco de Paula, Gabinete do Prefeito, 27 mar. 2007. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/upload/arquivos/201703/28150614-cria-pnm-ronda-2425-2007.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SÃO FRANCISCO DE PAULA. **Lei nº 2.744, de 17 de maio de 2011**. Altera o art. 2º da lei municipal 2.425 de 27 de março de 2007 para dispor sobre a superfície de área terras do parque natural municipal da ronda. São Francisco de Paula, Gabinete do Prefeito, 17 mai. 2011. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/s/sao-francisco-de-paula/lei-ordinaria/2011/275/2744/lei-ordinaria-n-2744-2011-altera-o-art-2-da-lei-municipal-2425-de-27-de-marco-de-2007-para-dispor-sobre-a-superficie-de-area-terras-do-parque-natural-municipal-da-ronda?q=2744+>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SÃO FRANCISCO DE PAULA. **Plano de Manejo do Parque Natural Municipal da Ronda - PNMNR**. São Francisco de Paula: Secretaria Municipal de Proteção ambiental, GEOPROSPEC – Geologia e Projetos Ambientais, 2012.

SÃO FRANCISCO DE PAULA. **Lei nº 3.499 de 21 de novembro de 2019**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental Integrado - PDDUAI do Município de São Francisco de Paula e determina outras providências. São Francisco de Paula, Gabinete do Prefeito, 21 nov. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-sao-francisco-de-paula-rs>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SILVA, Celso Severo da. **Regularização fundiária no Brasil contemporâneo: Para além da interpretação jurídica.** Revista de Políticas Públicas, v. 22, 2018. p. 1327-1346.

SOUZA, Túlio Garcia de; PRESA, Samuel Rodriguez; BINKOWSKI, Patrícia. Participação sociopolítica e organização de um Conselho Consultivo no Parque Natural Municipal da Ronda em São Francisco de Paula, Rio Grande do Sul. *In*: SALÃO INTEGRADO DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO DA UERGS (SIEPEX), 8., 2018, Cachoeira do Sul. **Anais [...]** Cachoeira do Sul: UERGS, 2018.

CONFLITOS TERRITORIAIS E OS EFEITOS DA VIOLAÇÃO DE DIREITOS CONSTITUCIONAIS NA REGIÃO AUTÔNOMA DA COSTA CARIBE NICARAGUENSE, AMÉRICA CENTRAL

Helen Catalina Ubinger¹

INTRODUÇÃO

O objetivo do presente trabalho consiste numa análise antropológica sobre os efeitos da violação de direitos humanos e territoriais etnicamente diferenciados, na chamada Região Autônoma da Costa Caribe Sul e Norte (RACCS e RACCN), na Nicarágua, América Central. Ademais, a relevância e os desafios à implementação da legislação referente diante das relações políticas e de poder no país. A discussão, baseada em pesquisa etnográfica, apresenta de modo mais específico, as denúncias em referência às numerosas violências cometidas por não indígenas contra indígenas dos povos *Miskitu* e *Mayangna*, em função de conflitos territoriais. A gravidade destes conflitos e o fato que os casos não têm sido investigados de maneira apropriada pelas autoridades responsáveis, tem incitado os denominados “defensores de direitos humanos” a acionar os mecanismos jurídicos internacionais, perante a Comissão e Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH e Corte IDH), além da Organização das Nações Unidas (ONU), no intuito de pressionar o Estado da Nicarágua a acionar os meios constitucionais que protegem a integridade física e cultural dos indígenas.

Esta conjuntura vincula-se ao avanço da *frontera agrícola*², em que os chamados *campesinos*, isto é, pequenos agricultores ou trabalhadores rurais de outras regiões nicaraguenses, vêm buscando terras no Caribe, onde os recursos naturais ainda não têm sido esgotados, principalmente para realizar atividades agropecuárias. Da mesma forma, fundamenta-se no processo de titulação e demarcação territorial, com destaque para sua última etapa classificada como o *saneamiento*, de acordo com a Lei N° 445 – *Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz*, aprovada em 13 de dezembro de 2002 e publicada em 16 de janeiro de 2003. Essa etapa consiste num processo complexo de identificar as pessoas irregularmente assentadas nos

¹ Pós-doutoranda do Programa de Pós-graduação em Cartografia Social e Política da Amazônia-PPGCSPA, Universidade Estadual do Maranhão-UEMA; Programa PROCRA/Amazônia 2018, Bolsista CAPES/BRASIL. Pesquisadora do Projeto Nova Cartografia Social da Amazônia-PNCSA/UEA. Endereço eletrônico: helencatalina369@gmail.com.

² ESTRADA, 2013, p. 159.

denominados “territórios indígenas e étnicos”³, tipificadas como “*terceros*”⁴, objetivando lidar com este problema conforme as alternativas jurídicas.

Ao analisar esta situação a partir da pesquisa realizada entre 2014 e 2019, abrangendo trabalho de campo, entrevistas, levantamento documental e descrição etnográfica⁵, é possível constatar que existem evidências concretas da violação de direitos constitucionalmente fundamentados dos indígenas e chamados “afrodescendentes”⁶ do Caribe nicaraguense. Estas abrangem a usurpação de suas terras tradicionalmente ocupadas⁷; assassinatos e sequestros; escassez de alimentos nas comunidades indígenas, vinculada à invasão dos não indígenas e suas atividades predatórias, incluindo a queima de cultivos e desmatamentos que têm modificado os ecossistemas. Consoante o ponto de vista dos entrevistados e os dados coletados, pode-se afirmar que o Estado é cúmplice destas violências, pois atua por meio de seus representantes, instituições e estratégias para negar os direitos fundamentais e proteção aos indígenas, em favor de interesses econômicos e políticos.

Nesse sentido, considera-se a concepção de Michel Foucault (2008), que o poder não é concentrado apenas na figura do Estado, mas distribuído entre discursos, instituições, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, entre diversos outros elementos ou representações heterogêneas articulados, que ele chama de “dispositivos”. E estes têm uma função estratégica dominante⁸. Cogitando esta perspectiva no que tange relações de poder e as informações apontadas acima, na sequência será apresentada de modo mais pormenorizado, a dinâmica das disputas territoriais que vêm instigando a tensa situação social, observada na Região Autônoma da Costa Caribe nicaraguense e a sua ligação com o impedimento da regularização territorial na sua integralidade.

CONTEXTUALIZAÇÃO: O CASO *AWAS TINGNI* VS. ESTADO DA NICARÁGUA E A LEI N° 445

3 Segundo a Lei N° 445, artigo n° 3, “Territorio Indígena y Étnico: es el espacio geográfico que cubre la totalidad del hábitat de un grupo de comunidades indígenas o étnicas que conforman una unidad territorial donde se desarrollan, de acuerdo a sus costumbres y tradiciones”. O termo “étnico” quando se refere às comunidades ou aos territórios coletivos no Caribe nicaraguense, classificado como a “Região Autônoma”, trata-se especificamente dos chamados “afrodescendentes”, isto é, os negros, *Creole* ou *Garifuna*.

4 “Personas naturales o jurídicas, distintas de las comunidades, que aleguen derechos de propiedad dentro de una tierra comunal o un territorio indígena”. (Lei N° 445: Capítulo I, Art. n° 3).

5 GEERTZ, 1973, p. 20.

6 Os *Creole* e *Garifuna*, são legalmente considerados “*pueblos y comunidades afrodescendientes*”, conforme a Convenção N° 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada na Nicarágua, em 2010.

7 A partir da Convenção N° 169, da OIT, da qual Nicarágua é signatária, artigo n° 14: “Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes”.

8 FOUCAULT, 2008, p. 244.

A mencionada Lei N° 445 – *Ley de Régimen de Propiedad Comunal*, que define os preceitos para a demarcação e titulação territorial, em certa medida, foi resultado do *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001*, da Corte IDH. Este é um caso emblemático que tem sido amplamente discutido por profissionais e cientistas desde sua publicação, porque estabeleceu uma nova precedência legal no âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Baseia-se numa petição apresentada pelos indígenas *Mayagna* da comunidade *Awas Tingni*, na RACCN, a respeito de uma concessão para a exploração de madeira no concernente território indígena. Esta foi outorgada pelo Estado da Nicarágua, em 1993, em benefício da empresa *Sol del Caribe, S.A.* (SOLCARSA), sem uma consulta prévia, livre e informada⁹.

Finalmente, em 2001, a Corte IDH declarou a violação de direitos da comunidade *Awas Tingni* pelo Estado da Nicarágua e impôs uma série de obrigações que o mesmo terá que realizar, com a intenção de reparar as transgressões¹⁰. O aspecto mais proeminente desta jurisprudência, se destaca pela interpretação do artigo n° 21, da Convenção Americana de Direitos Humanos que versa sobre o direito à propriedade privada. Esse artigo inicialmente não incluía outros modos de propriedade, mas ao examinar este caso específico, passou a incluir a perspectiva dos indígenas sobre suas terras tradicionalmente ocupadas, amparada pelo critério consuetudinário dos direitos internacionais e, sobretudo, pelos direitos coletivos. Tal entendimento indígena abarca uma pluralidade de uso comum das terras, conforme os parâmetros estabelecidos pelos próprios indígenas. Com esta compreensão, a classificação *propiedad comunal* passou a ter relevância jurídica no âmbito dos mecanismos da Corte IDH, enfatizando que: “[...] *los indígenas por el hecho de su propia existencia tienen derecho a vivir libremente en sus propios territorios* [...]” (Corte IDH, 2001, §149)¹¹.

Além de estabelecer esses critérios, o referido julgamento que é bastante progressivo, fundamentou uma precedência jurídica que serviu não apenas para os *Mayagna* da comunidade *Awas Tingni*, mas para todos os povos indígenas e afrodescendentes da Costa Caribe nicaraguense¹², assim como para a interpretação e aplicação de outras normas internacionais de direitos humanos posteriormente¹³. Por conseguinte, a Lei N° 445 foi aprovada em 2002 e se baseia na mesma concepção de direito à *propiedad comunal*¹⁴ quanto às normas especificadas em relação à demarcação e titulação dos territórios

9 WIGGINS, 2006, p. 82-83.

10 WIGGINS, 2006, p. 87.

11 WIGGINS, 2006, p. 90-91.

12 Sentença da Corte IDH, §173, art. n° 3.

13 WIGGINS, 2006, p. 89-95.

14 Segundo a Lei N° 445, capítulo I, artigo n° 3: “Propiedad Comunal: Es la propiedad colectiva, constituida por las tierras, agua, bosques y otros recursos naturales contenidos en ella, que han pertenecidos tradicionalmente a la comunidad, conocimientos tradicionales, propiedad intelectual y cultural, recursos de biodiversidad y otros bienes, derechos y acciones

caribenhos correspondentes, como uma das exigências da citada sentença para o Estado da Nicarágua.

O mérito da Lei Nº 445 é a institucionalização categórica do processo de regularização formal que abrange o direito à *propiedad comunal*, portanto, às chamadas *tierras comunales*¹⁵ que compõem os territórios pertencentes aos povos e comunidades oriundos do Caribe. Com este objetivo, fundamenta-se em cinco passos principais, segundo o artigo nº 45, abrangendo: 1) a solicitação, incluindo o diagnóstico; 2) a solução de conflitos; 3) a medição e demarcação (*medición y amojonamiento*); 4) a titulação; e 5) o *saneamiento*. Como apontado anteriormente, esta última etapa demarcatória consiste em verificar os *terceros* – geralmente *mestizos* – que têm ocupado áreas nos territórios etnicamente configurados. A categoria *mestizo* refere-se à maior população nacional (incluindo o subgrupo *campesinos*), que têm como língua materna o espanhol, pois são os descendentes dos colonizadores espanhóis e das relações interétnicas que estes tinham com outros povos. Após serem identificados e caracterizados, o Estado da Nicarágua tem como responsabilidade intermediar uma solução viável para lidar com os *terceros*, incluindo negociar sua permanência nos respectivos territórios, conforme o consentimento dos indígenas ou afrodescendentes. Ademais, deslocar os *terceros* para fora desses territórios, indenizá-los, ou arrendar um lote a estes¹⁶. Mas todas estas condições dependem da concordância dos agentes sociais que originalmente pertencem a esses territórios etnicamente e historicamente constituídos. Não obstante, até o presente momento o processo de *saneamiento* não tem sido concluído em nenhum dos 23 territórios que compõem a Região Autônoma da Costa Caribe Norte e Sul (RACCN e RACCS), constando aproximadamente 17 anos após a aprovação da Lei Nº 445.

Este fato tem gerado muita tensão por todo o Caribe, visto que a negação do Estado da Nicarágua para esta questão, tem relação com interesses econômicos na exploração dos recursos naturais nos atinentes territórios, levando a esquemas políticos que propositalmente ignoram as demandas em prol da finalização do processo demarcatório, de acordo com as testemunhas. Consequentemente, o aumento descontrolado de usurpação territorial efetivado por *mestizos* ou *campesinos* classificados como “*colonos*”¹⁷ – o que refere a suas ações de “invasão”, segundo relataram-me os agentes sociais caribenhos.

que pertenezcan a una o más comunidades indígenas o étnicas”.

15 Conforme a Lei Nº 445, a classificação “Tierra Comunal: “Es el área geográfica en posesión de una comunidad indígena o étnica, ya sea bajo título real de dominio o sin él. Comprende las tierras habitadas por la comunidad y aquellas que constituyen el ámbito tradicional de sus actividades sociales, económicas, culturales, lugares sagrados, áreas boscosas para reproducción y multiplicación de flora y fauna, construcción de embarcaciones, así como actividades de subsistencia, incluyendo la caza, pesca y agricultura. Las tierras comunales no se pueden gravar y son inembargables, inalienables e imprescriptibles.” (BRYAN; QUAGLIA; HERRERA, 2012, p. 114).

16 Lei Nº 445: Capítulo VII, artigos nº 35-38.

17 Trata-se de agentes de colonização com relação à “situação colonial” (BALANDIER, 1963), historicamente abrangendo a invasão territorial, massacres, estratégias de assimilação e integração, sobretudo, a dominação dos povos indígenas, entre outros grupos étnicos na Nicarágua.

Então, após anos esperando o Estado levar a cabo o processo de *saneamiento*, até mesmo proteger os indígenas dos citados agressores *mestizos*, algumas comunidades *Miskitu*, na RACCN, decidiram resistir os atos hostis de ocupação irregular perpetrado pelos *colonos*. Esta situação culminou numa dinâmica bélica, decorrendo em fatalidades por ambas as partes, que em consequência, desencadeou o deslocamento de uma grande parte da população *Miskitu* para as cidades de Bilwi-Puerto Cabezas e Waspam (RACCN), bem como para o outro lado das fronteiras do Rio Coco¹⁸, na República de Honduras, no ano de 2015¹⁹. Esse momento assinalou o auge dos conflitos sociais que vêm agravando desde já, principalmente em territórios indígenas na Costa Caribe Norte, notadamente dos povos *Miskitu* e *Mayangna* de maneira mais contundente.

Pode-se dizer que a luta dos indígenas em defesa de seus territórios e direitos à auto-determinação, nesta conjuntura, vai além do econômico ou um simples bem material, pois sua relação com a natureza e os sentimentos de injustiça em conjunto com as experiências de desrespeito historicamente fundadas, também são motivos que levam às ações coletivas em prol do seu reconhecimento jurídico etnicamente diferenciado, consequentemente conflitos sociais profundos²⁰.

A INTENSIFICAÇÃO DOS CONFLITOS TERRITORIAIS

Nesse contexto, os advogados e representantes do *Centro por la Justicia y Derechos Humanos de la Costa Atlántica de Nicaragua-CEJUDHCAN*, acompanharam as denúncias que os membros das comunidades indígenas realizaram diante dos agentes estatais de segurança pública sobre as respectivas violências que sucederam. Essa equipe é reconhecida por ter participado do *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua*, assim como na criação e implementação da Lei N° 445 por toda a Região Autônoma. Destarte, considerando que seus integrantes são interlocutores-chaves, a partir de alguns dos seus depoimentos registrados, entre aqueles de outros agentes sociais, em seguida será examinado o acirramento da situação de conflito que suscitou a necessidade de instaurar os mecanismos jurídicos internacionais com a finalidade de impedir as violências. Cabe mencionar que as entrevistas foram efetuadas em espanhol como segunda língua dos agentes sociais caribenhos, além da pesquisadora, e este fato se reflete na linguagem dos trechos transcritos no texto.

Posto isso, a partir de setembro de 2015, o Território *Wangki Twi-Tasba Raya* começou a chamar bastante a atenção do público, quando os enfrentamentos por disputas

18 Também chamado de *Rio Wangki* na língua *Miskitu*.

19 MENDOZA M., Tammy Zoad. Nicaragua: Indígenas miskitos buscan refugio. *La Prensa*, Managua, 7 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.laprensa.com.ni/2016/08/07/nacionales/2079713-indigenas-miskitos-buscan-refugio-en-nicaragua>>.

20 Refere-se à lógica moral dos conflitos sociais na reflexão do Axel Honneth (2003, p. 256-260).

territoriais resultaram na morte de indígenas e *colonos*, com destaque para as quatro comunidades *Miskitu*, denominadas *Wisconsin*, *Esperanza-Río Wawa*, *Santa Clara* e *Francia Sirpi*, na RACCN. Em julho do mesmo ano, a Sra. Juana Bilbano, diretora executiva do CEJUDHCAN, com uma equipe, visitou essas comunidades no intuito de fazer uma reunião com todos os membros sobre seus direitos. No entanto, consoante seu depoimento, ao chegar ela percebeu que o ambiente estava tenso e os membros do território indígena tinham mudado seu comportamento e modo de receber a equipe.

(...) *Los ancianos, toda la comunidad en alerta roja y decían: “es que nosotros estamos recibiendo ataques diarios y tenemos que estar en alerta y los jóvenes ya”. Yo me acordé de los años 80, porque los jóvenes decididos a morir, las mujeres decididas a morir y los ancianos decididos a morir. (...) Y me dijeron a mí que – “no hable más de la ley, **no hable más de ley**”. (...) Me dijeron: “si hubiéramos tomado la decisión nosotros desde el inicio, no hubiéramos llegado en esa magnitud. Ustedes, los abogados siempre decían que la ley lo va resolver, que la ley lo va a resolver, [pero] **hoy empezamos el derramamiento de sangre como en los años 80** y ahora no lo vamos a escuchar más”, me dice y yo no podía decir nada y yo con mi equipo decimos: bueno la historia se va a volver a repetir, y nosotros no podemos dormir aquí, tenemos que quedar ocho horas hablando con ellos viendo la situación, para la seguridad, en un ataque como tienen que salvar, donde se van a refugiar, ya las otras comunidades donde se van a ir, todo ver eso, pero es muy complejo y yo no me vine preparada psicológicamente en eso (...).* (Entrevista: Juana Bilbano, Bilwi-Puerto Cabezas, 14/8/2017).

Nesta narração é possível perceber que os membros das comunidades *Miskitu* não se sentiam seguros, pois além de estar diante da ameaça de vida por parte dos *mestizos-colonos*, sabiam que não podiam contar com a devida proteção constitucionalmente garantida. Por isso, rejeitaram as intenções da equipe do CEJUDHCAN em falar sobre a lei, uma vez que perderam a confiança nos mecanismos jurídicos supostamente amparados pelo Estado via Lei N° 445. A entrevistada igualmente destaca a forma como esta situação os relembram dos tempos da guerra nos anos 80. Esta época refere-se à insurreição que aconteceu no país, após a “Revolução Sandinista” em 1979, quando os indígenas se sentiram forçados a lutar contra “invasores” *mestizos* e perante de um Estado que os reprimiam, sobretudo, seu modo de viver enquanto povo²¹. Desde esse período, a relação que o povo *Miskitu* tem com o Estado da Nicarágua e o partido em poder, *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN), tem sido polêmica. Esta tensão também se vincula ao fato de que o atual regime do Presidente da República, Daniel Ortega, simultaneamente comandante da FSLN, tem sido marcado pelo nepotismo, autoritarismo e corrupção, principalmente no que concerne as políticas autonômicas da região caribenha²². Por essa razão, para os indígenas a história parece estar se repetindo ao passo que estão sendo “encurrallados” por agentes da cultura dominante, isto é, por *mestizos* ou *colonos*.

21 KINZER, 2007; HALE, 1994, p. 86

22 UBINGER, 2020, p. 63-65.

No testemunho acima, os indígenas insinuaram que não deveriam ter esperado tanto tempo para resolver o problema dos *colonos* no seu território. Na intenção de compreender melhor esta questão, entrevistei o Sr. Brooklyn Rivera, reconhecido como o “líder máximo” do partido indígena e regional, YATAMA²³. Este salientou que:

(...) Con el tiempo ha ido aumentando más el problema, la gente [indígena] tal vez se quedó pensando que su derecho iba a prevalecer, que la ley iba a ser aplicada, que el gobierno le iba a ayudar, y fue un error eso, ¿verdad? Yo les decía a ellos, nosotros en el liderazgo decíamos: no hay que sacarlo a la fuerza, decíamos, y en aquel [tiempo, 2008 en adelante²⁴] entonces era más fácil, porque no había tantos [colonos], ¿verdad?, pero, dejaron pasar mucho tiempo y entonces creció el número de colonos y se multiplicó por todos lados, entonces sacarlos toca las vidas, mucho sacrificio, y requiere armas; porque la ley está y los derechos en un papel mojado, o sea, no prevalece. En la Constitución Política está garantizado el reconocimiento de la propiedad comunal, al mismo nivel que los otros tipos de propiedades. En Nicaragua hay como ocho tipos de propiedades: privadas, estatal, propiedad cooperativa, asociativa, propiedad mixta, comunitaria también, y finalmente propiedad comunal que es para los pueblos indígenas, de acuerdo a la Ley 445. Entonces el Estado debe tutelar, o sea, dar protección y seguridad jurídica sobre esos territorios, pero no lo hace. Entonces ahí está el problema, y después el gobierno dice que lo venden, que las comunidades [indígenas] permiten que los colonos entren, pero la verdad de las cosas y la misma declaración de la OEA, o el Convenio [169], dice, si hay intrusos de los territorios, aprovechando las debilidades de las comunidades [indígenas], entran y usurpan propiedades, el Estado tiene que usar sus medios para sacar esas personas, ¿verdad? Por eso es que la mayoría de los colonos acá, no se aplican, no se debe aplicar el saneamiento, sino esa expulsión, porque no tienen ningún derecho estar ahí. Los que entraron después de que en las comunidades hayan recibido su título son ilegales, son ilegales, no tienen ningún derecho, y el Estado sabe eso, aunque tenga papelitos, o permisos, o aval, cualquier escrito, eso no procede ¿por qué? La ley misma dice que las tierras indígenas son imprescriptibles, son inembargables, no se puede vender, no se puede trazar, no se puede negociar, no se puede donar, no se puede regalar, nada. La ley está clara, pero ignora la existencia de la ley, o desconoce, entonces el Estado, con los brazos cruzados dejando que los ilegales, los colonos, y todos estos invasores destruyan el patrimonio indígena, porque no sólo las tierras, el agua, los recursos, la flora, la fauna, y todos los elementos que la componen ahí en el territorio. (Entrevista: Brooklyn Rivera, RACCN, 25/12/2017).

Além de explicar como a situação foi piorando ao passo que os agentes sociais aguardavam que o Estado tratasse do problema conforme a lei, o líder *Miskitu* resalta que as possíveis alternativas legais no que tange o procedimento do *saneamiento* não se aplicam aos *colonos* que estão ilicitamente se apropriando das *tierras comunales*, notadamente durante a última década, mesmo quando estes supostamente possuem algum tipo de título, concessão ou permissão. Isto porque a Lei N° 445, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (DADPI) da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Convenção 169 da OIT (ratificada no país em 2010), deixam claro que a usurpação dos territórios indígenas por *terceros* é ilegal, independentemente da dinâmica

²³ YATAMA é a abreviação de *Yapti Tasba Masraka Nanib Aslatakanka* na língua *Miskitu*, que em espanhol se traduz como *Hijos de la Madre Tierra*, ou filhos da mãe terra. Trata-se de um partido indígena (maiormente *Miskitu*) que se fundou após a guerra entre contrarrevolucionários e sandinistas na década de 1980, durante o processo de paz, com a criação da Lei N° 28 – *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*, de 7 de setembro de 1987.

²⁴ Sr. Brooklyn Rivera refere-se ao período logo após as comunidades indígenas e étnicas ter recebido seus títulos de *propiedad comunal*.

contrastante que resulta nesse modo de intrusão.

Neste panorama, o Sr. Brooklyn não está se referindo aos *campesinos* classificados pelos indígenas como “*viejos vivientes*”²⁵, os quais possuem títulos de reforma agrária datados antes de 1987²⁶ ou possivelmente têm algum acordo para continuar assentados nos territórios indígenas e/ou étnicos, sem incitar a violência. Ele aborda, especificamente, os *colonos*, interpretados como outra classe de *mestizos*, porque buscam ocupar *tierras comunales* de forma irregular e agressiva; em sua maioria, no período depois das comunidades terem recebidos seus títulos de *propiedad comunal*. Além de agredir os indígenas, os *colonos* frequentemente conseguem documentos falsos ou alguma concessão via negociação com variáveis autoridades corruptas, sem o consentimento das comunidades indígenas²⁷. O cenário de conflitos territoriais no Caribe, desta maneira, é entrelaçado com as relações de poder no país, que induzem a negação de direitos etnicamente diferenciados na esfera nacional e internacional.

AS DENÚNCIAS E MEDIDAS DE PROTEÇÃO LEGAIS FACE À NEGAÇÃO DO ESTADO

Os técnicos e advogados do CEJUDHCAN, assim como diversos membros das comunidades indígenas, me relataram que os policiais e militares se recusaram a registrar os atinentes casos ou fornecer proteção às vítimas, mesmo quando as violências decorrentes de confrontos entre indígenas e *colonos* se exacerbaram no Território *Wangki Twi-Tasba Raya*. Uma das justificativas comuns dos agentes de segurança pública para esta situação, era de que não tinham autorização dos poderes estatais superiores para registrarem as ocorrências referentes a conflitos territoriais em áreas indígenas. Estes fatos revelam as ambiguidades do sistema burocrático-administrativo na Nicarágua, indicando um conjunto de violências institucionais.

Em concordância com Hannah Arendt (1985, p. 16), a burocracia se remete ao:

[...] domínio de um intrincado sistema de órgãos no qual homem algum pode ser tido como responsável, e que poderia ser chamado com muita propriedade o domínio de Ninguém. Se, de acordo com o pensamento político, identificarmos a tirania como um tipo de governo que não responde por seus próprios atos, o domínio de Ninguém é claramente o mais tirânico de todos, uma vez que não existe alguém a quem se possa solicitar que preste conta por aquilo que está sendo feito. E esse estado de coisas tornando impossível a localização da responsabilidade [...].

25 Os *viejos vivientes*, em sua maioria, têm convivido por mais de vinte anos com os membros das comunidades étnicas e indígenas, de forma razoavelmente respeitosa (UBINGER, 2020, p. 148).

26 A Lei N° 445 explica que *terceros* com títulos agrários fornecidos antes de 1987, os quais têm ocupado e possuem as áreas referentes durante algum tempo, mantêm o direito de continuar assentados nelas (Artigos n° 35 e 36).

27 UBINGER, 2020, p. 255-257.

Isso compete, por exemplo, às situações tais como a protelação de processos jurídicos ou quando agentes estatais se recusam a tramitar de forma apropriada denúncias de violação de direitos, entre outros numerosos procedimentos burocráticos que de alguma maneira, acabam se “perdendo” dentro do sistema governamental, quiçá sendo passado de um setor ou funcionário para outro, ou ocultamente engavetados. Sendo assim, “ninguém” se responsabiliza diretamente. A autora, destarte, nos leva a considerar que a burocracia em si, pode ser interpretada como um modo de violência ou melhor, de dominação. Este aspecto traz à luz a dinâmica das relações dos povos e comunidades indígenas e afrodescendentes do Caribe com os diversos agentes, setores, instituições e dispositivos legais, que representam o Estado.

Tendo em vista essa circunstância, o CEJUDHCAN e o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) apresentaram uma solicitação de medidas cautelares à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), no dia 3 de outubro de 2015²⁸. Estes pediram que a CIDH obrigasse o Estado da Nicarágua a tomar as medidas necessárias para proteger a vida e integridade física dos membros das comunidades *Wisconsin, Esperanza-Río Wawa, Santa Clara e Francia Sirpi*. A partir do dia 23 de dezembro de 2015, o CEJUDHCAN e CEJIL solicitaram a ampliação das medidas cautelares para incluir as comunidades indígenas do povo *Miskitu: Santa Fe, Esperanza-Río Coco, San Jerónimo, Polo Paiwas, e Klisnak* do Território *Wangki Li Aubra*, assim como a comunidade *Wiwinak* do Território *Li Lamni Tasbaika Kum*²⁹. Na sequência, uma nova ampliação foi pedida no dia 21 de julho de 2016, desta vez abarcando as comunidades *Naranjal e Cocal* do Território *Wangki Li Aubra*³⁰. Todas as solicitações de medidas cautelares foram concedidas pela CIDH, em virtude de que as comunidades indígenas citadas sofreram graves violências, incluindo assassinatos, sequestros e lesões, devido aos ataques por parte de grupos de *colonos* armados.

Informações mais categóricas a respeito de tais conflitos territoriais, foram declaradas durante o 5º Fórum da ONU, em 10/5/2016. Nesta ocasião, a Dra. Lottie Cunningham, fundadora e presidente do CEJUDHCAN, detalhou que desde 2015 mais de 3.800 indígenas foram deslocados forçosamente dos seus territórios e em sua maioria estas pessoas se refugiaram até o outro lado do Rio Coco³¹, adentrando comunidades indígenas na *Mosquitia*³² hondurenha. A advogada esclareceu que os deslocamentos foram

28 COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 37/15, Medidas Cautelar No. 505-15, Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua, 14 de octubre de 2015.

29 COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 02/2016, Medidas Cautelar No.505-15, Ampliación de beneficiarios Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua, 16 de enero de 2016.

30 COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 44/2016, Medidas Cautelar No.505-15, Ampliación de beneficiarios Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua, 08 de agosto de 2016.

31 Este rio centro-americano estabelece ao longo de uma grande distância a parte oriental da fronteira Honduras-Nicarágua, até a sua foz na Costa dos *Misquitos*, também conhecido como a *Mosquitia*.

32 *La Mosquitia* estende-se da Costa Caribe hondurenha prosseguindo até à Nicarágua, denominada como tal, devido a

provocados pelos ataques, sequestros, queima de cultivos, ameaças entre outras violências, que os indígenas vêm sofrendo por parte dos não indígenas. Os dados levantados até esse momento mostraram que desde 2013, 28 indígenas foram assassinados, 38 feridos, 17 sequestrados e 3 desaparecidos, evidenciando a gravidade desta situação de conflito. Ademais, ela chamou a atenção ao fato de que os agentes de segurança pública no país não têm protegido os indígenas contra os diversos atos de violência, relacionados às invasões territoriais ilegalmente concretizados pelos *colonos*. Tampouco o Estado da Nicarágua tenha providenciado formas de resolver o problema, mesmo após a relatora da ONU denunciar as violações de direitos humanos correspondentes a este cenário na Nicarágua³³.

É possível confirmar que os conflitos referidos acima continuaram se intensificando, dado que ainda em 2019, mais informações a respeito foram pronunciadas durante o 172º Período de Sessões da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Este ocorreu entre 2 a 10 de maio do mesmo ano, na sede regional da Universidade de *West Indies*, em Kingston-Jamaica³⁴. No decurso da respectiva audiência executada no dia 8, a Dra. Lottie Cunningham reiterou que as ações violentas por parte dos chamados “*colonos*” vêm aumentando desde 2015 e sem perspectiva para cessarem, especificando as violências sofridas nas 12 comunidades indígenas que são beneficiárias pelas medidas cautelares de proteção, solicitadas pela CIDH nesse ano³⁵. Conforme a advogada, este quadro de violências incluiu 12 assassinatos, 11 sequestros, 19 agressões com lesões graves, 2 violações sexuais, 8 ameaças, bem como inumeráveis ataques armados efetivados por *colonos*. Inclusive, em fevereiro de 2019, duas indígenas da comunidade *Santa Clara*, no Território *Wangki Twi-Tasba Raya* foram sequestradas por um grupo de 25 *colonos* armados.

Outra informação mais atual refere-se ao dia 16 de fevereiro de 2020, quando a comunidade *Santa Clara* sofreu ataques por *colonos* armados novamente, e uma jovem indígena com 17 anos de idade, foi atingida por um tiro de arma de fogo que atingiu seu rosto, assim fraturando sua arcada dentária³⁶. Este episódio sucedeu dez dias após a Corte IDH ter declarado que havia outorgado medidas provisórias de proteção à comunidade *Santa Clara*, visto que o Estado da Nicarágua ainda não tinha adotado medidas concretas

maior população indígena que ocupava esta região, os *Miskitu*, desde antes dos tempos coloniais. Hoje em dia, na Nicarágua a *Mosquitia* é conhecida como a Região Autônoma da Costa Caribe Norte e Sul.

33 ROMERO, Elizabeth. NAVAS, Lúcia. ONU conoce denuncia de miskitos nicas sobre Ortega. **La Prensa**, Managua, 6 nov. 2015. Disponível em: <<http://www.laprensa.com.ni/2015/11/06/nacionales/1931940-onu-conoce-denuncia-de-miskitos-nicas-sobre-ortega>>. Consultar o “Informe sobre la Situación de los Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua” da Alianza de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua- APIAN (2017).

34 CIDH anuncia calendário de audiências do 172 Período de Sessões que será realizado na Jamaica. **OEA** – Comunicado de Imprensa, 9 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/093.asp>>.

35 CIDH. “Nicaragua: Indígenas y Afrodescendientes en Costa Caribe.” *Situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua*, 8 mai. 2019. Vídeo disponível em: <<https://youtu.be/dFSTjbiwhfY>>.

36 NICARAGUA: condenamos enérgicamente nuevo ataque contra comunidad indígena miskitu de Santa Clara. **CEJIL** - Comunicado, 18 fev. 2020. Disponível em: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/nicaragua-condenamos-energeticamente-nuevo-ataque-contra-comunidad-indigena-miskitu-de-santa-clara/>>.

correspondentes, desde as primeiras solicitações de proteção já mencionadas³⁷.

Retomando o pronunciamento da Dra. Cunningham, durante a audiência da CIDH em 2019, ela enfatizou que as formas de violências descritas acontecem nas diversas comunidades indígenas por toda a RACCN, mesmo que não sejam beneficiárias das medidas de proteção supracitadas. Para ilustrar, o CEJUDHCAN registrou que entre 2011 e 2018 havia um total de 34 indígenas assassinados, 44 feridos, 25 sequestrados e 4 desaparecidos no contexto de conflitos territoriais³⁸. Estas circunstâncias têm instigado uma crise para a produção de alimentos nas comunidades indígenas, posto que os membros destas não têm acesso às suas *tierras comunales* onde produzem seu sustento familiar, além do fato que não podem caçar ou pescar nos concernentes territórios devido ao perigo de sofrer ataques por *colonos*. Consequentemente, em 2016, 4 crianças indígenas morreram devido à desnutrição. A advogada acrescentou que o CEJUDHCAN tem apresentado 65 denúncias a respeito das violências destacadas às autoridades estatais responsáveis. No entanto, estas se recusaram a receber 49 desses casos legalmente amparados, contribuindo para a impunidade das violações de direitos humanos e territoriais constitucionalmente estabelecidos no país, e reforçados pelos mecanismos internacionais³⁹. Este fato é indicativo do racismo institucional que permeia o sistema burocrático-administrativo e jurídico no país.

Durante a citada audiência a comissionada da CIDH, Sra. Margarette May Macaulay, pediu esclarecimentos sobre a rejeição da Polícia Nacional em registrar os casos referenciados. Com base na sua experiência como assessora jurídica e em documentos legais fornecidos pelo próprio Estado da Nicarágua, a Dra. Lottie Cunningham elucidou tal conjuntura, da seguinte maneira:

*(...) Tenemos un video en donde la policía estaba justificando [el rechazo] de los 49 casos, en su mayoría las denuncias fueron recopilados por nosotros en 12 comunidades indígenas y podíamos llevar algunas víctimas con nosotros. La justificación fue que no había una autorización de sus mandos superiores para recepcionar las denuncias en torno a los conflictos de las tierras indígenas. Sin embargo, en el mecanismo interno, para agotar los recursos internos nosotros también hemos acudido, cuando la policía no actúa hay otro recurso que es la fiscalía, que es el **Ministerio Público**. Solo quiero darle un ejemplo, leerle un ejemplo de un caso donde tenemos cuatro indígenas desaparecidos, los cuatro indígenas fueron secuestrados, y este caso lo habíamos denunciado en 2015. Sin embargo, como la policía no actuó acudimos en 2016 antes la fiscalía, y la fiscalía acaba de mencionar, de notificarnos ahora en febrero 2019 donde la resolución dice, el archivo de fiscal dice “por falta de mérito”. Y quisiera leerles rápidamente, la resolución que dice que: “por los hechos y consideraciones antes expuesta con conformidad con el artículo 90 del CPP 10, inciso III de la ley orgánica del Ministerio Público en su reglamento, es suscrita fiscal auxiliar ordena archivar por **falta de mérito, por no existir suficiente elementos probatorios** debido haber sido*

37 RESOLUCIÓN de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 06 de febrero de 2020, Ampliación de Medidas Provisionales respecto de Nicaragua, Asunto pobladores de las comunidades del pueblo indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte. Corte IDH, 6 fev. 2020. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/miskitu_se_06.pdf>.

38 Informação verbal fornecida durante a audiência pública da CIDH, 8 mai. 2019.

39 Informação verbal fornecida durante a audiência pública da CIDH, 8 mai. 2019.

*oficiado en dos ocasiones al jefe de auxilio judicial de Bilwi-Puerto Cabezas para que se asignara un investigador al caso y procediera con la **elaboración de informe policial**. No habiéndolo hecho la Policía Nacional y por esta circunstancia, que no existe los medios para acreditar la participación de los investigados Casimiro Leiva, Libio Suazo Leiva, Ángel Gurdian, que fueron los tres perpetradores [mestizos] que identificó los comunitarios [indígenas] que fueron sueltos en el momento de varios secuestros. Hubo más de que seis personas que fueron secuestradas y dos se dieron en libertad e identificaron quienes eran los perpetradores. Sin embargo, la policía no actuó y la fiscalía procedió a archivar por falta de mérito. Así que estos son los tipos de **situaciones de impunidad y falta de acceso de justicia** que nosotros nos encontramos como pueblos indígenas ante la Policía Nacional y en el Ministerio Público. (Declaração da Dra. Lottie Cunningham, 172º Período de Sessões da CIDH, Kingston-Jamaica, 8/5/2019)⁴⁰.*

Ao averiguar esta dinâmica contraditória, decidi visitar a *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* (PDDH) em Bilwi-Puerto Cabezas, capital da RACCN, que atua como instância estatal na Região Autônoma da Costa Caribe Norte e Sul. A ideia era compreender os mecanismos estatais na região quanto às denúncias sobre delitos, tais como aqueles descritos pela Dra. Lottie Cunningham. Segundo a legislação que concerne esta instituição algumas das suas atribuições incluem:

Conocer los informes que el Estado envía al Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas y a la Organización de Estados Americanos (...); proponer y tramitar denuncias de parte de la población de violaciones a sus derechos humanos. (Cap. V, art. 18; § 9º e 18: *Ley 212 de la PDDH*, de 1996).

Do mesmo modo, os artigos nº 19 e 27, da Lei Nº 212, da Procuradoria para a Defesa dos Direitos Humanos (PDDH), ressaltam que:

El Procurador está facultado para promover que los miembros del Ejército de Nicaragua y la Policía Nacional coadyuven al respeto de los derechos humanos. (...) Toda persona puede interponer, ante la sede central, sedes permanentes o provisionales, denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos sin exclusiones de ninguna naturaleza, ya sea de nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, raza, creencia religiosa, credo político, incapacidad legal, internamiento en régimen penitenciario o policial y cualquier otra sujeción o dependencia de una administración o poder público. (Cap. V, art. 19; Título IV, Cap. I, art. 27: *Ley 212 de la PDDH*).

Considerando essa competência do cargo, entrevistei a Procuradora de Direitos Humanos, Sra. Violeta Irías Nelson, militante do partido FSLN, que já tinha dez anos atuando nessa nesse ofício na Região Autônoma. Ela me explicou que as funções da mencionada instituição incluíram a tramitação de denúncias, abrangendo a efetuação dos processos de investigação e fiscalização. A Procuradora confirmou, inclusive, que a PDDH tratava das ocorrências referentes aos problemas em territórios indígenas, enfatizando:

⁴⁰ Ver vídeo da audiência, durante o 172º Período de Sessões da CIDH, entre 2 a 10 de maio de 2019, disponível em: <<https://youtu.be/dFSTjbiwhfY>>.

“*Todo. Tenemos tema de mujer, de niñez, pueblo originario, discapacidad, diversidad sexual, todo vemos nosotros*”⁴¹.

Não obstante, quando indaguei sobre as denúncias vinculadas aos enfrentamentos entre indígenas e *terceros* em territórios indígenas, a Procuradora dissuadiu do assunto de várias maneiras, sobretudo, responsabilizando outras instâncias ao invés de reconhecer o papel da PDDH em acompanhar estas questões. Simultaneamente, ela sugeriu que os culpados desta situação de conflito seriam os indígenas *Miskitu* por serem racistas contra os *mestizos* e por terem vendidos suas próprias terras a eles⁴². Porém, estas insinuações não foram baseadas em dados concretos, assim evidenciando sua parcialidade por meio de um discurso discriminatório, construído a partir de uma visão estatal. Desta forma, com referência aos casos de violências citadas, a Sra. Violeta Irías Nelson me assegurou:

No hemos recepcionado denuncias. No. ¿Qué es lo que está pasando? El problema de las tierras es una cosa. Si hay un conflicto entre usted y yo por una propiedad, pero dentro de ese conflicto, llegamos a cometer un delito, lo vamos a ver como un delito. No lo vamos a ver como problema de una propiedad. Si usted viene y me lesiona, es un delito porque está tipificado en el código penal. Entonces eso es lo que muchas veces hemos tenido ese cruce, si ha habido un asesinato, problemas de las tierras, ¿Cómo nosotros lo vamos a demostrar? Las pruebas. ¿Me entiende? Pero si se puede ver como un delito porque le privaste o le quitaste el bien jurídico protegido de una persona que es la vida. Entonces te van a procesar o te van a abrir una causa por un supuesto delito, que ya tiene nombre y apellido. Pero muchas veces, hablando de las tierras, de colonos, es algo bastante complicado. Porque si nosotros leemos la Ley de Autonomía, la Ley 28⁴³ te dice – la Ley 445 también – que para demostrar la condición jurídica de cada colono o tercero que tenemos dentro de las tierras indígenas, tenemos que tomar en cuenta una cosa: la encuesta jurídica. ¿Qué es la encuesta jurídica? Es que vamos a ir donde están los colonos y ver su situación legal. (...) La encuesta jurídica no la hacemos nosotros. La encuesta jurídica se hace a través del Consejo Regional y la CONADETI que es la demarcación y la titulación de las tierras. Ellos son los que tienen que hacer. Para eso, el Estado destina presupuesto a través de la Procuraduría General de la República para hacer este proceso de encuesta jurídica. Hay 23 territorios titulados, 23 territorios que ya tienen su título, pero hace falta el saneamiento.

Pesquisadora: *Y ¿ellos han hecho la encuesta jurídica sobre terceros en los territorios?*

Sra. Violeta Irías: *Están en proceso. Ese es un procedimiento que se tiene que hacer. Y ahí no solamente entran la CONADETI y el Consejo Regional. Tiene que ver también la participación de la Policía, del Ejército. Ellos conforman su Comisión Interinstitucional [para la Defensa da la Madre Tierra] y tienen que entrar a las comunidades, a los territorios, comunidad con comunidad y encuesta jurídica para cada colono, o para cada tercero para poder conocer su situación legal.*

Pesquisadora: *¿No han hecho eso todavía entonces?*

Sra. Violeta Irías: *Están en proceso, como le digo. Tienen que crear un manual de cómo va a ser ese proceso de saneamiento.* (Entrevista: Violeta Irías Nelson, Bilwi-Puerto Cabezas/RACCN, 15/1/2018).

Neste depoimento, a Procuradora de Direitos Humanos esclareceu que a única maneira de resolver as respectivas situações de conflitos consiste na elaboração de um

41 Informação verbal concedida em entrevista pela Procuradora Violeta Irías Nelson, Bilwi-Puerto Cabezas, 25/1/2018.

42 Informação verbal: Violeta Irías Nelson, RACCN, 25/1/2018.

43 Lei N° 28 – Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua, de 7 de setembro de 1987.

inquérito jurídico (“*encuesta jurídica*”), visando verificar as condições legais de cada *tercero* assentado em territórios indígenas. Este levantamento formal deveria ser realizado pela *Comisión Nacional de Demarcación y Titulación* (CONADETI) e o Conselho Regional, mas antes de tudo, o Estado teria que fornecer o orçamento via Procuradoria Geral da República (PGR), a fim de concretizar a conclusão de tal caracterização jurídica dos *terceros*. Ademais, este procedimento poderia ser efetuado por meio da *Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra*⁴⁴, precedida pelo PGR e abarcando a participação da Polícia Nacional e o Exército. Embora, conforme Sra. Violeta Irías Nelson, ainda estava em curso, em virtude de que previamente a esses critérios, era preciso criar um manual de *saneamiento* territorial, para saber “como” finalizar a última etapa demarcatória.

Avaliando seu discurso, cabe observar que a comunidade *Awás Tingi*, com seus próprios recursos e articulação, executou a elaboração de uma caracterização jurídica acurada sobre os *terceros* no seu território e a entregou ao Estado da Nicarágua, cumprindo este requisito após receber o título de *propiedad comunal* do Território *Amasau*, em 2008, no intuito de seguir com o *saneamiento*⁴⁵. Do mesmo modo, tem efetuado numerosas propostas e solicitações desde 2009, com a intenção de concluir este procedimento⁴⁶, mas até hoje não tem recebido nenhuma resposta concreta. E esta negação vêm se repetindo por toda a Costa Caribe, quando se trata desse assunto.

Para demonstrar a proporção das consequências de protelar a realização desse processo demarcatório, uma comparação entre o *Diagnóstico de Tenencia y Uso de la Tierra de la Comunidad Mayangna de Awás Tingni*, publicado em 2003, como condição para prosseguir com a demarcação; e o inquérito jurídico, concluído em 2012⁴⁷, demonstrou um aumento drástico da ocupação irregular por *terceros* do concernente território dentro de nove anos⁴⁸. Os dados constataram 91% do Território *Amasau* dominado pela presença de não indígenas, constituindo 67.375 hectares da *propiedad comunal*⁴⁹. Esta situação vem piorando desde a produção dessas pesquisas, enquanto o Estado não cumpre com a etapa do *saneamiento*. Fato que foi reiterado pelos defensores de direitos humanos durante a *Audiencia Pública Sobre La Colonización de Tierras Indígenas en la Costa Caribe de*

44 O Decreto N° 15-2013 – *Decreto Creador de la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en Territorios Indígenas, Afrodescendientes del Caribe y Alto Wangki-Bocay*, foi aprovado em 5 de março de 2013. Segundo o Presidente Daniel Ortega, esta nova comissão iria resolver o problema do *saneamiento*, sem maiores obstáculos. No entanto, a pretensa *Comisión Interinstitucional* nunca se concretizou.

45 GÓMEZ ISA, 2017, p. 81.

46 Informações concedidas em entrevista por Larry Salomón, em 12/1/2018; indígena *Mayangna*, que era o presidente do governo territorial do Território *Amasau*, da comunidade *Awás Tingni* em 2009, e atua como assessor legal da comunidade atualmente.

47 *CARACTERIZACIÓN Jurídica de Terceros en el Territorio Ancestral de la Comunidad Mayangna de Awás Tingni-Awás Tingni Mayangna Sauni Ümani (AMASAU)*. ALMACIGA; AECID, mai. 2012.

48 UBINGER, 2020, p. 151-152.

49 GÓMEZ ISA, 2017, p. 85.

Nicaragua, no âmbito do 179º Período de Sessões da CIDH, no dia 18 de março de 2021⁵⁰.

Da mesma forma, é relevante salientar que em meados de dezembro de 2012 o Procurador Geral da República, Hernán Estrada, visitou a *Casa del Gobierno Regional* da Costa Caribe Norte, em Bilwi-Puerto Cabezas, para reunir com todos os líderes dos territórios indígenas da RACCN, com a finalidade de informá-los que o processo de *saneamiento* seria concluído dentro de dois meses⁵¹. Não obstante, essa promessa nunca foi cumprida, então uma comissão composta por diversas representantes da RACCN, buscaram reunir com o mesmo Procurador novamente, mas desta vez na capital, Managua. Este encontro teve como resultado a proposta de estudar as lacunas da Lei N° 445, especialmente a respeito dessa última etapa, e dialogar outra vez no futuro⁵². Na sequência, diversas entidades junto com membros dos 23 territórios indígenas e de afrodescendentes que compõem a Região Autônoma, se mobilizaram para criar o *Manual de Procedimiento para la implementación de la Etapa de Saneamiento de los Territorios Indígenas y Afrodescendientes de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Matz*⁵³.

O manual de *saneamiento* foi entregue ao Subprocurador Geral da República, quem lhes assegurou que teria uma resposta dentro de uma semana. Quando não houve nenhum retorno após passar seis meses, os mesmos representantes de diversas entidades e territórios etnicamente configurados, convocaram uma reunião em Managua, em novembro de 2014. Para esta ocasião, convidaram todos os representantes que compõem a *Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra*, incluindo o Procurador Geral da República, a Polícia Nacional e o Exército; ademais, os deputados que compõem o Congresso Nacional, inclusive a *Comisión de Asuntos Étnicos* e representantes de partidos políticos; além da CONADETI, a imprensa, entre outros. O objetivo era retomar o diálogo com os agentes do Estado sobre o *saneamiento*. Entretanto, exceto dois representantes estatais *Miskitu*⁵⁴, nenhum daqueles das diversas entidades estatais compareceram, mesmo depois de aceitarem o convite formalmente. Deste modo, abalizando a postura do Estado quanto aos direitos territoriais e a proteção dos povos indígenas e afrodescendentes. Ou seja, ficou entendido que as autoridades estatais nunca pretendiam levar a cabo o referido

50 CEJIL. Nicaragua: la CIDH celebrará audiencia pública sobre la colonización de tierras indígenas en la costa caribe, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/nicaragua-la-cidh-celebrara-audiencia-publica-sobre-la-colonizacion-de-tierras-indigenas-en-la-costa-caribe/>>. Ver vídeo da audiência da CIDH, com destaque para a declaração da Dra. María Luisa Acosta sobre os *Mayangna*, "PS179 [3] NI: Impacto de la colonización en territorios indígenas de la Costa Atlántica en Nicaragua", 18 mar. 2021. Disponível em: <https://youtu.be/i_58UMplYgk>.

51 Informação verbal concedida pelo professor Milton Zamora, intelectual *Miskitu* e coordenador da Fundação MARIJN, que acompanhou este processo (Bilwi-Puerto Cabezas, 26/8/2017). Outros representantes *Creole* e indígenas também me narraram estas informações.

52 UBINGER, 2020, p.175-177.

53 Este foi elaborado a partir de grupos de trabalho com a participação dos governos territoriais, autoridades tradicionais, autoridades religiosas, instituições estatais e a sociedade civil, entre 2013 e 2014. Posteriormente publicaram uma "versão popular" do manual de *saneamiento*, utilizando uma linguagem menos técnica para facilitar a compreensão e a utilização das respectivas informações por parte dos indígenas e afrodescendentes das comunidades caribenhas interessadas.

54 Brooklyn Rivera e o representante do YATAMA no âmbito do Parlamento Centroamericano, Lloyd Bushy.

procedimento demarcatório e não tinham interesse em dialogar de maneira transparente com todos os interessados sobre o assunto⁵⁵. Esta circunstância deixou os representantes dos territórios indígenas e de afrodescendentes do Caribe profundamente indignados, definitivamente solidificando a quebra de confiança com o Estado⁵⁶.

É possível perceber, neste cenário, de acordo com a perspectiva de Pierre Bourdieu (2014), que os atos do Estado são atos políticos que têm seus efeitos sobre o mundo social, mormente, são perpetrados por agentes dotados de autoridade simbólica⁵⁷. O Estado, conforme o sociólogo, no seu sentido mais abrangente, é um: “(...) campo administrativo, como setor particular do campo do poder, é um campo, isto é, um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes” (BOURDIEU, 2014, p. 50-51).

Vale ressaltar o aspecto fundamentalmente burocrático do Estado, no qual os regulamentos podem ser aplicados de forma bastante estrita, ou, dependendo do que se trata afrouxá-los, até mesmo abrir “exceções”⁵⁸. Esta dimensão é o que o autor chama de “dialética do direito e do privilégio”, o que comumente termina na propina ou nos “escândalos”⁵⁹. É aqui que se encontra a “gestão ordinária do Estado pelos depositários desse poder” (BOURDIEU, 2014, p. 53), o que parece bastante pertinente para refletir sobre os atos do Estado da Nicarágua, quanto aos outros países na América Central e do Sul.

Voltando ao diálogo com a Procuradora, Violeta Irías, a perguntei: *Por parte de la Procuraduría, ¿ustedes tratan de cuál parte, si hay muertos, si hay delitos de violencia?*

Sra. Violeta Irías: *Todo nosotros lo vemos. Todo.*

Pesquisadora: *Porque había muertos, había unas violencias como se escucha mucho sobre [Wangki Twi-] Tasba Raya, ¿verdad? Que había indígenas que se murieron y otros mestizos también. En esos casos, ¿ustedes están...?*

Sra. Violeta Irías: *No, nosotros no, porque recuerde que es un delito y el delito ¿a quién le toca perseguir? No somos nosotros. Es la Policía que tiene que hacerlo. (...) La denuncia se recepciona la Policía – hace todo el proceso de investigación, en caso de tener todos los elementos de convicción, ellos laboran el expediente y mandan al Ministerio Público. Viene el Ministerio Público y ellos acusan a quien tienen que acusar. Esa es la ruta crítica. **Cuando hay una denuncia; víctima; Policía; Ministerio Público. Ministerio Público, juzgado. Al final los jueces deciden si hay algún culpable o no. Pero esa es la ruta que sigue cuando estamos frente a un delito.***

Pesquisadora: *Entonces, esa es la ruta que parece que no está siendo cumplida...*

Sra. Violeta Irías: *Es que no hay denuncias.*

(Entrevista: Violeta Irías Nelson, Bilwi-Puerto Cabezas/RACCN, 15/1/2018).

55 CUPPLES; GLYNN, 2018, p. 38-39. Ver vídeo do evento e os respectivos pronunciamentos intitulado, *Sanecamiento Territorial para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes es Responsabilidad del Estado de Nicaragua*, CEJUDHCAN, 2015. Disponível em: <<https://youtu.be/uSiByOazZ9Y>>.

56 UBINGER, 2020, p. 188.

57 BOURDIEU, 2014, p. 39-40.

58 BOURDIEU, 2014, p. 53.

59 BOURDIEU, 2014, p. 53.

Nos relatos de ambas, Dra. Lottie Cunningham (CEJUDHCAN) e a Procuradora de Direitos Humanos (PDDH), Violeta Irías Nelson, destacam que o primeiro passo para acionar os direitos e proteção dos indígenas quanto às agressões realizadas por *terceros-colonos* no contexto dos conflitos territoriais, trata-se de denunciar os casos diante a Polícia Nacional, que deve registrar, investigar e elaborar relatórios correspondentes, no intuito de enviá-los ao Ministério Público, onde os casos serão resolvidos juridicamente. Porém, consoante a Dra. Lottie Cunningham, a Polícia Nacional se recusava a registrar as ocorrências porque alegava que não tinha autorização para receber os casos referentes aos crimes cometidos em terras indígenas. Por outro lado, a Sra. Violeta Irías Nelson declarou que a PDDH e outras instâncias não cuidam desses delitos, simplesmente porque não existem denúncias. E sem denúncias não há porque ou como proceder com tramitações formais relevantes.

Não há dúvida que tem uma divergência acentuada entre os dados concretos, mormente os discursos e perspectivas entre essas duas representantes da sociedade civil e do Estado. O que é possível afirmar, é que existem numerosas queixas, sendo que uma grande parte dos casos foi reportada nas solicitações de medidas cautelares pelo CEJUDHCAN e CEJIL, justamente devido ao fato de que os policiais se negaram a fazer as ocorrências, como sublinhado anteriormente. Um dos dados concretos que não se pode negar, aliás, são os vários indígenas e alguns *mestizos* que foram mortos em casos extremos de violências por conflitos territoriais que envolviam a invasão por parte de *colonos*. Os corpos de indígenas baleados e esfaqueados, entre outras lesões fatais, evidenciam provas irrefutáveis da violação do “*bien jurídico*” da vida, que a própria Procuradora coloca como um dos critérios que levaria a PDDH a abordar ou investigar as concernentes transgressões⁶⁰. Inclusive, os traumas psicológicos sofridos pelas famílias dessas vítimas, foram notáveis durante o trabalho de campo realizado e nas conversas em suas respectivas comunidades indígenas⁶¹.

Para aprofundar este assunto, tive a oportunidade de conversar em sigilo com um policial *Miskitu* da RACCN, quando estava à paisana durante o período entre Natal e o Ano Novo (2017/2018). Este me explicou que durante o auge de conflitos nas comunidades indígenas em 2015 e em outros momentos, a Polícia Nacional (PN) foi às comunidades para registrar os casos, mas quando os policiais entregaram os relativos inquéritos aos delegados da PN, estes desapareceram. Em concordância com o policial:

Los jefes que están ahí en los puestos, los jefes que están ahí en las oficinas principalmente, no son

⁶⁰ Existem numerosos casos de indígenas violentamente assassinados, registrados pelo CEJUDHCAN, nos relatórios de APIAN e CENIDH, além daqueles abordados no decorrer do trabalho de campo realizado (UBINGER, 2020).

⁶¹ Ver Capítulo VII – “Observações etnográficas dos acirramentos que levaram aos conflitos territoriais: sua dinâmica a partir das comunidades *Wisconsin, La Esperanza-Río Wawa, Santa Clara e Francia Sirpi*” (UBINGER, 2020, 251-319).

*de aquí, no son de la Costa Caribe, son del Pacífico. Porque ellos [del gobierno central] les dan autorización para hacer las cosas que deben de hacer. (...) Yo soy simplemente un subordinado para ellos. Si pensamos por este pueblo, la mayoría de la policía son Miskitu, pensamos, pero los jefes vos sabes cómo es, nos tienen así [subordinados]. Yo soy Miskitu, pero por la necesidad... Los jefes policiales han metido el dedo con esos colonos, los jefes de Policía en Managua. (...) Los jefes que están en Managua están metidos con los colonos. Por Greytown, por Sabsa, por esos lados los jefes de la Policía tienen gran finca, unos generales que están ahí en Managua, hay varios. (...) **No les dan autorización por el saneamiento.** El gobierno quiere que le reparta los terrenos con los colonos y con los Miskitu. (...) Yo soy trabajador del gobierno, pero te voy a decir la verdad, cuando hay un muerto [en las comunidades indígenas], sí manda la Policía, pero solo para hacer su trabajo policial. (...) Desde cuando tenéis este problema, desde el año de 2014. Porque estas comunidades son humildes (...). Antes estas comunidades no eran así, como son hoy. Eran ¡lindas, lindas! Cuando tenían problemas este año pasado principalmente el mes de septiembre, octubre por ahí, cuando había unos problemitas, pasó una **balacera** [en las comunidades indígenas]. Hay una entrada que iba para [Río] Wawa-Esperanza [en el Territorio Wangki Twi-Tasba Raya]. El jefe actual del municipio de Waspam, no es de nuestra raza, es mestizo, entonces **vimos cuantas denuncias formales hay en la Policía.** Por eso te digo, le pasamos el informe nosotros [policiales]. Lo formalizamos, una denuncia formal, pero cuando llega al jefe ahí se pierde, se pierde. (...) No contamos [la cantidad de denuncias], ahí se queda en la Policía, hay varios [de muertos]. ¿Por qué? Como yo te he dicho antes, estamos trabajando por el gobierno, porque los jefes que están ahí, vos sabes [son] sandinistas. (...) Porque de la Policía casi como 10% no es de nuestra raza en nuestra región, no es de aquí, son del Pacífico, que son los jefes. (Entrevista: Agente da Polícia Nacional, RACCN, 24/12/2017).*

A declaração do policial confirma que os delegados da Polícia Nacional e suas atinentes autoridades superiores são, em sua maioria, do Pacífico, concentradas na capital Managua e acionadas a operar no Caribe. Estes atuam e tomam decisões que afetam a população caribenha, mas não necessariamente em favor ou defesa desta, ao mesmo tempo que os policiais que são do Caribe acabam sendo subordinados pelo sistema da Polícia Nacional, ou seja, pelo Estado. Esta hierarquia de poder tem no seu fundo um fator discriminatório contra os indígenas, especialmente os *Miskitu*⁶², mas também se vincula à vulnerabilidade econômica, porque a extrema pobreza na Costa Caribe (além de outras regiões do país) faz com que as pessoas frequentemente valorizem seus empregos mais do que suas verdadeiras posições políticas ou morais⁶³.

A testemunha igualmente informa que os chefes (“jefes”) ou delegados, abarcando gerais da Polícia Nacional sediados em Managua – o cerne de poder no país –, mantêm relações ambíguas com os *colonos*. Inclusive, essas autoridades estatais *mestizas* possuem grandes propriedades de terras em territórios indígenas, ao exemplo de *Greytown* e *Sabsa*, comunidades indígenas pertencentes ao Território *Tasba Pri*, na RACCN. São aspectos

62 Desde a guerra entre “contras” e sandinistas, assim como a criação da Lei Nº 28 – Estatuto de Autonomia, na década de 80, os comandantes sandinistas desconfiaram dos povos indígenas e afro-caribenhos, especialmente os *Miskitu*, já que estes foram os maiores protagonistas a favor da autonomia da Costa Caribe. Portanto, os privaram de oportunidades empregatícias com maiores benefícios administrativos ou políticos. Por isso, as autoridades estatais na época designaram *mestizos* do Pacífico para exercer tais cargos na Costa Caribe, ao invés de contratar agentes sociais oriundos da região. Esta lógica ainda permeia a forma que os dirigentes *mestizos* e sandinistas do país lidam com os indígenas e afrodescendentes, objetivando manter sua dominação sobre a Região Autônoma.

63 UBINGER, 2020, p. 208.

que indicam os interesses de tais agentes do poder em terras pertencentes aos povos indígenas na Costa Caribe, também, o motivo pelo qual o governo nacional vem promovendo a política de “*cobabitación*”, ao tentar coagir os indígenas a “conviver” pacificamente com os *colonos*, ao invés de seguir com a conclusão da etapa demarcatório do *saneamiento*, conforme a Lei N° 445⁶⁴.

Um dos dados bastante relevante vislumbrado no depoimento do agente da polícia, discorre a respeito da forma que os relatórios (*informes*) policiais contendo as denúncias “se perdem” (*se pierde*), lembrando da noção da burocracia como um modo de violência da Arendt (1985), realçado antes. Em outros termos, mesmo se os policias documentam os casos, seus superiores possam impedir que sejam investigados ou tramitados. Portanto, que sejam corretamente e objetivamente abordados em todas as instâncias estatais legalmente estabelecidas, sobretudo, evitando que prossigam pelos mecanismos formais, segundo a Constituição Política da Nicarágua, que asseguram os direitos democráticos, especificamente aqueles que garantem a proteção da vida e integridade física de cidadãos indígenas sob ameaças.

Nesse sentido, as informações pronunciadas pelo policial, de certo modo, respaldam a declaração da Dra. Lottie Cunningham diante a CIDH, apresentada anteriormente, sobre as formas de impunidade estrategicamente efetivadas, por meio do sistema burocrático-administrativo e jurídico do país, especialmente os empecilhos ao acesso à justiça em defesa de povos indígenas e seus territórios. No caso, ela apontou que após esperar 4 anos para uma resposta sobre as denúncias feitas em 2015, o Ministério Público detalhou, em 2019, que os casos foram indeferidos por falta de ter sido elaborado um *informe policial*, então, *elementos probatórios* insuficientes⁶⁵. A subordinação dos policiais nesta dinâmica facilita a corrupção impulsionada mediante suas autoridades superiores, estreitamente vinculadas ao poder estatal centralizado em Managua. Em vista disso, apresentam-se indícios que existe uma espécie de organização criminosa na Nicarágua, que envolve a usurpação de *tierras comunales* que compõem os territórios etnicamente configurados na Região Autônoma, por interesses privados, entrelaçados aos diversos agentes de grande poder político, estatal e econômico no país⁶⁶. Desta maneira, as contradições no que tange a tomada de decisões e ações por parte de representantes estatais quanto ao *saneamiento*, conflitos territoriais, mormente, às concernentes violências cometidas *versus* indígenas por *colonos*, evidenciam uma falta de interesse econômico e político em procurar soluções democráticas viáveis para líder com este problema na Costa Caribe nicaraguense.

64 UBINGER, 2020, p. 181-185.

65 Declaração da Dra. Lottie Cunningham durante o 172º Período de Sessões da CIDH, Kingston-Jamaica, 8/5/2019. Vídeo disponível em: <<https://youtu.be/dFSTjbiwhfY>>.

66 UBINGER, 2020, p. 209-2010.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Examinando as situações discutidas neste texto, é possível constatar que apesar dos esforços dos profissionais e agentes sociais caribenhos envolvidos no caso de *Awás Tingni* vs. Estado da Nicarágua, bem como na aprovação da Lei N° 445, existem forças maiores na esfera política e estatal que parecem enfraquecer estas iniciativas, impossibilitando o êxito da sua operação. Por isso, cabe refletir sobre o fato de não existirem mecanismos no âmbito legal internacional mais eficazes, para acompanhar tais decisões formais no intuito de garantir sua efetivação pelos Estados nacionais.

A sentença da comunidade *Awás Tingni* demonstrou a capacidade mobilizatória dos indígenas *Mayangna* e tem seu mérito em estabelecer uma precedência jurídica a partir de uma visão indígena no domínio do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Inclusive, desencadeou a criação da Lei N° 445 na Nicarágua, com a intenção de formalizar a demarcação e titulação dos territórios indígenas e étnicos, com base na noção de *propiedad comunal*. No entanto, as mudanças formais são complexas e suas diretrizes ainda têm fundamento em concepções ocidentais, que podem levar a transformações profundas nas formas organizativas e culturais da ocupação territorial dos indígenas, historicamente e tradicionalmente constituídas. Sendo assim, os resultados nem sempre são exitosas.

Neste contexto, o processo demarcatório na Região Autônoma tem sido impedido na sua última etapa do *saneamiento*, o que aparenta abarcar uma estratégia tácita do Estado, que permite a apropriação irregular de *tierras comunales* por parte dos *terceros*, por interesses ambíguos que servem como motivos para a negação de direitos humanos e territoriais etnicamente diferenciados. Avaliando a postura dos representantes do Estado no que diz respeito ao dialogar de maneira transparente e solucionar os conflitos territoriais entre indígenas e *colonos*, mormente, cumprir com a responsabilidade de concluir o *saneamiento*, pode-se afirmar que suas decisões favorecem os interesses de *mestizos*, mesmo se suas ações sejam ilegais. Este aspecto é indicativo de um racismo sistêmico que concomitantemente facilita o controle sobre os recursos naturais mais abundantes no Caribe, ao garantir que esta região seja subjugada pela população nacional dominante. Diante disso, esta dinâmica tem incitado a resistência dos indígenas face à negação de direitos e à invasão territorial massiva por parte dos *mestizos-campesinos-colonos*, que não respeitam seus direitos e são possivelmente incentivados por agentes do poder. Ademais, tem instigado a imensa desconfiança dos indígenas no Estado, na lei e nos esforços dos advogados que vêm buscando acionar os meios jurídicos nacionais e internacionais que protegem a integridade física e cultural dos povos indígenas da Costa Caribe nicaraguense, no que concerne intensas violências simbólicas e físicas em função dos conflitos territoriais.

Considerando que os mecanismos jurídicos nacionais viáveis foram esgotados, os

advogados do CEJUDHCAN em conjunto com aqueles do CEJIL, recorreram para os mecanismos legais internacionais. Quando os Estados nacionais falham nas suas responsabilidades fundamentais para garantir os direitos humanos de cidadãos, solicitar medidas provisórias ou cautelares de proteção via Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), entre outras ações jurídicas no âmbito internacional, serve como um recurso que possibilita pressionar o Estado a cumprir suas incumbências constitucionais e infraconstitucionais. Estas ações têm sido essenciais no intuito de chamar a atenção para as atrocidades ocorrendo na Costa Caribe contra povos indígenas e o meio ambiente, especialmente na tentativa de assegurar sua integridade física e cultural em áreas de extremos conflitos com os *colonos*, na Nicarágua. Entretanto, o Estado da Nicarágua não tem cumprido com as medidas de proteção solicitadas pela CIDH até o presente momento, e deste modo se mostra cúmplice das numerosas violências citadas.

Como foi possível notar, quando as autoridades estatais se recusam a receber denúncias ou tramitar os registros dos relativos delitos de forma correta pelo sistema jurídico nacional, referentes a crimes cometidos *versus* indígenas em seus territórios, os casos ficam impunes e o acesso à justiça inexistente para os povos indígenas nesta conjuntura. Assim, marcando a violência burocrática que existe no país, objetivando ocultar o problema. Ao procurar justificar esta situação contraditória, a Procuradora de Direitos Humanos na Região Autônoma da Costa Caribe Norte e Sul, Violeta Irías Nelson, como representante estatal, disse que a realização das “*encuestas jurídicas*” requeridas para seguir com o *saneamiento*, estão “em processo”. Aparentemente, esse processo tem demorado 17 anos, sem previsão para sua efetivação ou conclusão, enquanto os territórios indígenas continuam sendo usurpados por *terceros-colonos* e seus habitantes sofrendo as consequentes violências, que incluem assassinatos, sequestros, estupro, lesões graves e o obstáculo de ter acesso às suas *tierras comunales* onde produzem seu sustento familiar para sobreviver cotidianamente. Estes abarcam apenas alguns dos efeitos da violação dos direitos humanos constitucionalmente estipulados e infraconstitucionais, para os povos indígenas oriundos da Costa Caribe, no caso específico, os *Mayangna e Miskitu*.

Mas os efeitos são profundos e também levam a traumas psicológicas, além de uma situação de extrema insegurança e vulnerabilidade, que priva os indígenas da esperança num futuro possível para as gerações vindouras. Desta maneira, o Estado, por meio de seus representantes, discursos, medidas administrativas, ações contraditórias e a subordinação dos seus funcionários, entre diversas estratégias, vem causando o etnocídio físico, simbólico, psicológico e espiritual dos povos indígenas na Costa Caribe. Isto acontece mediante a instauração de mecanismos objetivando destruir a autonomia, a autodeterminação, a mobilização étnica e política, a sua territorialidade, cultura e seus modos de viver distintos. Uma circunstância trágica que simultaneamente traz à luz a configuração

contemporânea de colonização na Nicarágua.

REFERÊNCIAS

ALISTAR NICARAGUA; CIDCA-UCA. **Diagnóstico de Tenencia y Uso de la Tierra de la Comunidad Mayangna de Awás Tingni**. Managua, 13 out. 2003.

ALMÁCIGA; ACIN; AECID. **Caracterización Jurídica de Terceros en el Territorio Ancestral de la Comunidad Mayangna de Awás Tingni-AwasTingni Mayangnina Sauni Ūmani (AMASAU), Marzo-Mayo 2012**. *Fortalecimiento de las experiencias de ordenamiento territorial de los pueblos indígenas en Colombia y Nicaragua*. RACCN, mai. 2012.

APIAN. **Informe sobre la Situación de los Derechos Territoriales de los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de Nicaragua**. Nicarágua, dez. 2017

ARENDR, Hannah. **Da Violência**. Tradutora: Maria Claudia Drummond. Ed. Universidade de Brasília, 1985.

BALANDIER, Georges. *A Noção de Situação Colonial* (1963, 2ª. Ed.) Tradução: Nicolás Nyimi Campanário. Revisão: Paula Montero. **Caderno de Campo**, nº 3, 1963, p. 107-131.

BICU-CIUM; URACCAN; MASANGNI; CEJUDHCAN; CONADETI. **Manual de procedimiento para la implementación de la Etapa de Saneamiento de los Territorios Indígenas y Afrodescendientes de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz**. Bilwi-Puerto Cabezas: Impresiones Cabrera, 2013-2014.

BOURDIEU, Pierre et al. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92) [2012]. Tradução: Rosa Freire d'Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRYAN, Brooklyn Rivera; QUAGLIA, Ricardo Changala; HERRERA, René Rivera. **Pueblos Indígenas y Afrodescendientes**: Legislación Básica en Nicaragua. ARDISA, Managua, 2012.

CENIDH. **CENIDH denuncia violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los nicaragüenses por el régimen dictatorial de Daniel Ortega y Rosario Murillo**. Managua, 4 mai. 2018, p. 1-23.

CENIDH et al., **Derechos Humanos en Nicaragua**: Informe [Anual] 2015. Managua, Centro Nicaragüense de Derechos Humanos, 2016.

CEJIL. Nicaragua: la CIDH celebrará audiencia pública sobre la colonización de tierras indígenas en la costa caribe, 12 mar. 2021. Disponível em: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/nicaragua-la-cidh-celebrara-audiencia-publica-sobre-la-colonizacion-de-tierras-indigenas-en-la-costa-caribe/>>.

CEJUDHCAN. **Manual del procedimiento de la etapa de saneamiento de los territorios indígenas y afrodescendientes (Versión Popular)**. Bilwi-Puerto Cabezas, RACCN, jul. 2014.

CIDH anuncia calendário de audiências do 172 Período de Sessões que será realizado na Jamaica. **OEA** – Comunicado de Imprensa, 9 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/pt/cidh/prensa/notas/2019/093.asp>>.

CUPPLES; GLYNN. **Shifting Nicaraguan Mediascapes Authoritarianism and the Struggle for Social Justice**. Cham, Springer, 2018. *E-Book*. Disponível em: <<https://doi.org/10.1007/978-3-319-64319-9>>.

ESTRADA, Verónica Rueda. El campesinado migrante. Políticas agrarias, colonizaciones internas y movimientos de frontera agrícola en Nicaragua, 1960-2012. **Revista de Estudios Históricos**, México, No. 57, jan.-jun. 2013, p. 155-198. ISSN 1870-719X.

FOUCAULT, Michel. Sobre a História da Sexualidade. *In: Microfísica do Poder*. São Paulo: Graal, 2008. p. 243-276.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. *In: _____*. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973, p. 13-44.

GÓMEZ ISA, Felipe. “The Decision by the Inter-American Court of Human Rights on the *Awas Tingni Vs. Nicaraguan Case* (2001): The Implementation Gap. **The Age of Human Rights**, v. 8, jun. 2017, p. 66-91.

HALE, Charles R. “Wan Tasbaya Dukiara”: Contested Notions of Land Rights in Miskitu History. *In: Remapping Memory: The Politics of Time Space*, edited by Jonathan Boyarin; Charles Tilly, University of Minnesota Press, 1994, pp. 67–98.

HONNETH, Axel. **Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais**. São Paulo: Editora 34, 2003.

KINZER, Stephen. **Blood of Brothers: Life and War in Nicaragua**. Cambridge: Harvard University Press, 2007.

MENDOZA M., Tammy Zoad. Nicaragua: Indígenas miskitos buscan refugio. **La Prensa**, Managua, 7 ago. 2016. Disponível em: <<https://www.laprensa.com.ni/2016/08/07/nacionales/2079713-indigenas-miskitos-buscan-refugio-en-nicaragua>>.

NICARAGUA: condenamos enérgicamente nuevo ataque contra comunidad indígena miskitu de Santa Clara. **CEJIL** - Comunicado, 18 fev. 2020. Disponível em: <<https://cejil.org/comunicado-de-prensa/nicaragua-condenamos-energicamente-nuevo-ataque-contra-comunidad-indigena-miskitu-de-santa-clara/>>.

ROMERA, Elizabeth; NAVAS, Lucia. ONU conoce denuncia de miskitos nicas sobre Ortega. **La Prensa**, Managua, 6 nov. 2015. Disponível em: <<https://www.laprensa.com.ni/2015/11/06/nacionales/1931940-onu-conoce-denuncia-de-miskitos-nicas-sobre-ortega>>.

UBINGER, H. C. **Relações de poder, políticas e conflitos territoriais: a negação de direitos dos indígenas e afrodescendentes na Costa Caribe nicaraguense - América Central**. Tese de doutorado: Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2020. Disponível em:

<<https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/7896>>.

WIGGINS, Armstrong. El caso de Awas Tingni: o el future de los derechos territoriales de los pueblos indígenas del Caribe nicaragüense (2002). In: **Demarcación territorial de la propiedad comunal en la Costa Caribe de Nicaragua**. Compiladores: Alvaro Rivas; Rikke Broegaard. CIDCA-UCA/ MultiGrafic, Managua, 2006, p. 81-111.

Fóruns e vídeos de audiências com fontes virtuais

CEJUDHCAN. *Saneamiento Territorial para los Pueblos Indígenas y Afrodescendientes es Responsabilidad del Estado de Nicaragua*. 2015, vídeo disponível em: <<https://youtu.be/uSiByOazZ9Y>>.

172º Período de Sessões da CIDH. “*Nicaragua: Indígenas y Afrodescendientes en Costa Caribe.*” *Situación de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la Costa Caribe de Nicaragua*. Audiência Pública CIDH, 8 mai. 2019. Vídeo disponível em: <<https://youtu.be/dFSTjbiwhfY>>.

179º Período de Sessões da CIDH. “*PS179 |3) NI: Impacto de la colonización en territorios indígenas de la Costa Atlántica en Nicaragua*”. Audiência Pública da CIDH, 18 mar. 2021. Vídeo disponível em: <https://youtu.be/i_58UMplYgk>.

Dispositivos legais consultados

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 37/15, Medida Cautelar No. 505-15, Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua, 14 de octubre de 2015. Disponível em: <<https://cejudhcan.wixsite.com/cejudhcan/jurisprudencia>>.

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 02/2016, Medida Cautelar No.505-15, Ampliación de beneficiarios Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua, 16 de enero de 2016. Disponível em: <<https://cejudhcan.wixsite.com/cejudhcan/jurisprudencia>>.

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 44/2016, Medida Cautelar No.505-15, Ampliación de beneficiarios Pueblo Indígena Miskitu de Wangki Twi-Tasba Raya respecto de Nicaragua, 8 de agosto de 2016. Disponível em: <<https://cejudhcan.wixsite.com/cejudhcan/jurisprudencia>>.

COMISIÓN Interamericana de Derechos Humanos Resolución 16/2017, Medida Cautelar No.505-15, Lottie Cunningham respecto de Nicaragua (Ampliación), 11 de junio de 2017. Disponível em: <<https://cejudhcan.wixsite.com/cejudhcan/jurisprudencia>>.

CORTE Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). *Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicaragua, Sentencia de 31 de agosto de 2001*.

NICARAGUA. **Constitución Política de Nicaragua**. SENICSA, 2013.

NICARAGUA. *Estatuto de la Autonomía de las Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua. Ley No. 28 de 7 de Septiembre de 1987. La Gaceta. No. 238 de 30 de Octubre de 1987*.

NICARAGUA. *Ley 212 - Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Gaceta No. 7 del 10 de Enero de 1996.*

NICARAGUA. *Ley de Régimen de Propiedad Comunal de los Pueblos Indígenas y Comunidades Étnicas de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica de Nicaragua y de los Ríos Bocay, Coco, Indio y Maiz. Ley No. 445, aprobada el 13 de Diciembre del 2002. La Gaceta No. 16 del 23 de Enero del 2003.*

NICARAGUA. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. DECLARACIÓN A.N. No. 001-2008. Aprobada el 11 de Marzo del 2008. La Gaceta N° 68 del 11 de Abril del 2008.*

NICARAGUA. *Decreto de Aprobación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989. Decreto A.N. No. 5934, Aprobado el 06 de Mayo del 2010. La Gaceta No. 105 del 04 de Junio del 2010. [Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo].*

NICARAGUA. *Decreto Creador de la Comisión Interinstitucional para la Defensa de la Madre Tierra en Territorios Indígenas, Afrodescendientes del Caribe y Alto Wangki-Bocay, Decreto No. 15-2013, Aprobado el 5 de Marzo del 2013. La Gaceta No. 44 del 7 de Marzo del 2013.*

RESOLUCIÓN de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 1 de septiembre de 2016, solicitud de Medidas Provisionales respecto Nicaragua, Asunto pobladores de las comunidades del pueblo indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte.

RESOLUCIÓN del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 30 de junio de 2017, Ampliación de Medidas Provisionales respecto Nicaragua, Asunto pobladores de las comunidades del pueblo indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte.

RESOLUCIÓN de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de 06 de febrero de 2020, Ampliación de Medidas Provisionales respecto de Nicaragua, Asunto pobladores de las comunidades del pueblo indígena Miskitu de la Región Costa Caribe Norte. Corte IDH, 6 fev. 2020. Disponible em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/miskitu_se_06.pdf>.

DIREITO INSURGENTE, COOPERATIVISMO E MOVIMENTOS POPULARES DO CAMPO: USO TÁTICO DO DIREITO COOPERATIVO NAS FORMULAÇÕES DO MST SOBRE REFORMA AGRÁRIA POPULAR

Bárbara Górski Esteche¹
Ricardo Prestes Pazello²

INTRODUÇÃO

Um grande interesse move a presente pesquisa, qual seja, o de estudar os possíveis usos do direito feitos pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) no contexto de suas formulações mais recentes sobre a reforma agrária popular. Para realizar essa investigação, realiza-se um percurso de análise própria ao campo de pesquisas sobre “direito e movimentos sociais”, que trata de relacionar perspectivas críticas do direito ao estudo dos movimentos populares. Do ponto de vista da crítica jurídica, parte-se das contribuições de Lênin para se pensar um direito insurgente. Da perspectiva dos movimentos populares, enfatiza-se o cooperativismo e, por conseguinte, um direito cooperativo.

Assim, serão apresentadas, a seguir, reflexões a respeito da possibilidade, ou não, de se interpretar a proposta do MST como um direito insurgente que revela um uso tático do direito cooperativo.

1 DIREITO INSURGENTE A PARTIR DA CRÍTICA LENINISTA AO DIREITO: O DEBATE SOBRE TÁTICA E ESTRATÉGIA

Como porta de acesso ao debate instaurado, no plano das teorias críticas do direito, sobre um uso tático das relações jurídicas, encontra-se a recepção da tradição leninista. Trata-se de, em proveito das relações sociais de produção protagonizadas pelos movimentos populares, reconhecer a existência de um direito insurgente que promove um uso tático do fenômeno jurídico. Uma vez que este fenômeno é próprio do modo capitalista de produzir a vida e que as relações de produção dos movimentos populares continuam premidas por ele, é preciso encontrar as mediações para seu uso, já que não está ao alvedrio de ninguém, individual ou coletivamente, optar por sua inserção ou não no mundo das

¹ Professor do Curso de Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Direito das Relações Sociais pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (PPGD/UFPR). Mestre em Filosofia e Teoria do Direito pelo Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (CPGD/UFSC). Bacharel em Direito pela UFPR. Colíder do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC/UFPR). Coordenador do GT de Direito e Marxismo do Instituto de Pesquisa, Direitos e Movimentos Sociais (IPDMS). Coordenador-geral do Centro de Formação Milton Santos-Lorenzo Milani (Santos-Milani). Coordenador do projeto de extensão/comunicação popular Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular - MAJUP Isabel da Silva, junto à UFPR. Endereço de correio eletrônico: ricardo2p@yahoo.com.br.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Especialista em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Bacharela em Direito pelo Centro Universitário Curitiba (UNICURITIBA). Integrante do projeto de comunicação/extensão popular Movimento de Assessoria Jurídica Universitária Popular - MAJUP Isabel da Silva e do Núcleo de Direito Cooperativo e Cidadania (NDCC), ambos da UFPR. Endereço de correio eletrônico: barbara.ge@hotmail.com.br.

mercadorias garantidas pela forma jurídica. Por outro lado, compreender os limites deste uso e direcioná-lo a um projeto maior de sua ultrapassagem torna-se imperioso para aqueles que buscam realizar a práxis crítica radical do capitalismo.

Embora um direito insurgente baseie-se, no que tange às questões estratégicas e táticas que o envolvem, na crítica marxiana mais geral, parece ser a contribuição da obra de Lênin e seus intérpretes a que mais apropriadamente soluciona a questão específica. Considerando a estratégia de superação do capitalismo, suas formas sociais típicas – tais quais a mercantil ou jurídica, para citar duas dentre muitas – restam suscetíveis apenas de usos táticos.

Sendo a presente reflexão dedicada a pensar a matriz leniniana aplicada aos usos do direito formulados, em específico, pelo MST, cabe lembrar que a escolha é também coerente na medida em que o próprio Movimento reivindica a obra de Lênin e a de seus continuadores como uma de suas bases teóricas.³ Por isso, a seguir virá o destaque para as formulações da tradição leninista para, em seguida, haver a elaboração sobre os usos do direito desde tal perspectiva.

1.1 TÁTICA E ESTRATÉGIA NA TRADIÇÃO LENINISTA

Em Lênin, a utilização das expressões “tática” e “estratégia” é bastante fluida, ainda que o conteúdo que as distingue esteja bem assentado. Por sua vez, a tradição leninista usa-as com muito denodo, seguindo as indicações de sua obra.

Em pesquisa anterior (PAZELLO; FERREIRA, 2017) foi possível realizar um apanhado das formulações de Lênin sobre o assunto. Um exemplo, dentre muitos, pode ser destacado:

interessa-me outro tema, propriamente a questão sobre a tática, ou, se é possível assim falar, sobre a estratégia revolucionária adotada por nós e a sua conexão com a virada de nossa política, e sobre a avaliação disso, na medida em que essa política corresponde à nossa compreensão geral de nossas tarefas, de um lado, e na medida em que as atuais percepções e consciência dentro de nosso partido adaptaram-se à necessidade dessa nova política econômica, por outro (LÊNIN, 1987, p. 201-202, traduzido).

O texto de 1921 sugere a adoção de uma concepção de estratégia como “compreensão geral” – ou, no mínimo, mais próxima de um horizonte de longo alcance –, ao invés das referências ambíguas à tática, podendo esta ser mais imediata ou mais ampla, como no caso do texto sobre as “Duas táticas da social-democracia na revolução democrática”

³ “Fomos buscar nos pensadores clássicos de várias matrizes algo que pudesse contribuir com nossa luta. Lemos Lenin, Marx, Engels, Mao Tsé-Tung, Rosa Luxemburgo. [...] Se Lenin descobriu uma coisa que pode ser universalizada na luta de classes, vamos aproveitá-la [...]. Nos abastecemos também em James Petras e Marta Harnecker e em muitos outros” (STEDILE; FERNANDES; 2005, p. 59-60).

(LÊNIN, 1980).

O fato é que a sugestão de Lênin se enraizou nas concepções leninistas subsequentes, as mais diversas aliás. A cisão do movimento comunista soviético entre trotsquistas e estalinistas absorveu, de algum modo, este debate. Tanto Trotsky (2007) quanto Stálin (1989) utilizaram-se da terminologia. Já na introdução de “A revolução permanente”, o primeiro desposa a idéia; o segundo verdadeiramente didatizou a questão e não é de todo equivocado dizer que sua divulgação impactou profundamente as formulações revolucionárias a partir de então. Bogo (2008, p. 17), inclusive, resenha esta história conceitual e atribui à Terceira Internacional o seguinte: “os conceitos de tática e estratégia foram deslocados da luta militar e utilizados também na política”.

Lênin é decisivo, portanto, para se apreender a distinção entre tática e estratégia, por aplicar noção típica da ciência militar ao contexto revolucionário russo mas também por instaurar uma leitura política que pôde se lastrear em tais noções. Ao que parece, entretanto, a decodificação mais completa das mesmas se deveu a seus intérpretes.

Sem dúvida, parece ser Marta Harnecker uma de suas mais bem sucedidas exegetas, nesse sentido. Para o contexto latino-americano, sua contribuição foi decisiva.

Segundo sua recensão, estratégia e tática ganham contornos mais bem definidos. Em primeiro lugar, sublinhe-se a estratégia:

a estratégia revolucionária determina o caminho geral pelo qual deve ser canalizada a luta de classes do proletariado para conseguir seu objetivo final: a derrota da burguesia e a implantação do comunismo, ou seja, é a forma como se planejam, se organizam e se orientam os diferentes combates sociais para alcançar esse objetivo (HARNECKER, 2003, p. 80).

Em segundo, aparece a tática revolucionária: “é o conjunto de orientações concretas formuladas para pôr em prática a estratégia revolucionária em cada nova conjuntura política” (HARNECKER, 2003, p. 139).

Esta depuração das duas categorias permite compreender de forma mais operacional a mutação dos planos de aplicação de tática e estratégia do terreno militar para o âmbito político, bem como para todas as demais esferas que com este último dialogam. É o caso do direito.

Considerando, então, que o instrumental teórico-prático de Lênin – e também de Harnecker – posiciona bem tanto tática quanto estratégia, pode-se conclusivamente entender, como já feito antes, “a estratégia como momento de mediação entre o objetivo final e o caminho possível da revolução dentro de uma situação concreta mais ampla, e a tática como momento de mediação entre a estratégia e questões mais imediatas ou mais rápidas e cambiantes” (PAZELLO; FERREIRA, 2017, p. 141).

Assim, sumariamente compreendidos os sentidos de tática e estratégia, passa a ser

interessante apropriá-los para uma interpretação do direito, viabilizando uma leitura menos generalista à crítica marxista – e neste caso, leninista – ao direito, por intermédio do direito insurgente.

1.2 USOS DO DIREITO COMO CONTRIBUIÇÃO LENINISTA A UM DIREITO INSURGENTE

Lênin oferece uma contribuição decisiva para a crítica marxista ao direito. Como já delineado, ela reside na operacionalização de uma mirada jurídica que distinga seus usos táticos de um horizonte estratégico que reivindica seu desuso.

Desde Marx até se chegar a Pachukanis – passando-se por Engels, Stutchka e, evidentemente, Lênin – consolida-se o entendimento marxista de que o direito é uma forma social típica do capital, vale dizer, é a forma que garante, por via de uma relação social, a circulação mercantil-capitalista entre pessoas tornadas igualmente entre si sujeitos de direito que intercambiam mercadorias também equivalentes entre si (cf. PACHUKANIS, 2017). No entanto, este sumo explicativo da forma jurídica não reduz toda a complexidade do fenômeno, uma vez que, para lembrar Marx (2014, p. 543), “o revolucionamento do modo social de produzir, esse resultado necessário da transformação do meio de produção, consoma-se num emaranhado caótico de formas de transição”. Ou seja, por analogia, pode-se dizer que também o direito é impactado por um “emaranhado caótico” de modos de aparição, ainda que seu cerne permaneça intacto.

Sendo assim, cabe questionar se a flexibilidade tática que costuma acompanhar as interpretações de Lênin também não representa elemento plausível para a análise do direito. Tendo em vista que as formas sociais do capital não são legitimadas ou confrontadas por mero ato volitivo, o direito acaba por ser compulsório a todos que desenvolvem suas relações de produção e reprodução da vida nos marcos do capital. A crítica ferrenha a esse modo de vida não afasta, como parece óbvio, o seu compulsório manejo. Daí fazer sentido ligar o pensamento de Lênin, assentado em horizonte estratégico nítido – o revolucionário –, às mediações que ele mesmo sugeriu conforme travou contato e produziu reflexões sobre o fenômeno jurídico.

Dentre as periodizações da produção teórica de Lênin, pode-se adotar a perspectiva que a divide em três momentos, adotando a problemática do direito como referência: teoria da organização política; proposta de transição revolucionária; e programa de reorganização estatal (cf. PAZELLO, 2014, p. 230 e seguintes). Em todos esses momentos, encontra-se sua preocupação, de uma forma ou de outra, com o direito.

Enquanto a revolução socialista vai se desdobrando como estratégia a ser seguida obstinadamente, vai se fazendo necessário desenvolver, igualmente, formulações que dêem conta de um uso político, ainda que muitas vezes provisório, do direito. Daí a noção de

tática ganhar espaço, dada a sua característica flexível e adaptável a conjunturas concretas. Entende-se, entretanto, que isto não quer dizer, obviamente, desdenhar da teorização sobre os objetivos maiores que conduzem a tática, o que seria incorrer em taticismo legitimador da forma jurídica; quer dizer, a tática implica flexibilidade mas não amorfia.

Ao que parece, esta tem sido postura prevalente no assim chamado marxismo jurídico: o “maximalismo” (SOARES, 2018) das análises de tipo estratégico desprezam a presença concreta dos necessários usos do direito, implicando, sob o argumento pachukaniano da implacável crítica à forma jurídica, uma não elaboração sobre a tática. No fundo, trata-se de argumentar que a crítica à economia política e a todas as formas sociais do capital obsta a possibilidade do “quefazer” ante todas essas formas. O descolamento, por ser contrário à própria práxis insita à análise marxista, revela-se como inconseqüência.

Mais grave ainda este posicionamento porque o mesmo Pachukanis (2018) refletiu sobre a situação dos usos políticos do direito, não por acaso a propósito da avaliação do legado da obra de Lênin, cerca de um ano após sua morte.

Tendo por lastro a obra de Lênin e a própria interpretação de Pachukanis, torna-se razoável perquirir sobre uma série de formulações a respeito dos usos táticos do direito. Em pesquisa anterior já mencionada, assentou-se:

como mediações, portanto, surgem os usos táticos do direito, que são reconhecíveis – segundo a experiência de Lênin – tanto antes do processo revolucionário quanto após sua instauração. Elencamos, aqui, pelo menos três usos táticos do direito: o uso político das formas jurídicas normativas (ou aparentes) – como no caso do recorrer a tribunais, mas que também poderia se estender à advocacia, chamemos assim, “popular”, que Lênin também exerceu, em favor das classes populares (cf. PACHUKANIS, 1980, p. 140); o uso pedagógico de decretos, resoluções e legislações jurídicas – que Lênin mencionou ao incentivar o fortalecimento de tribunais revolucionários, para lembrar do exemplo por nós anteriormente resgatado; e o uso político da forma jurídica em seu sentido próprio – que fica expresso no debate de Lênin por ocasião da mudança estratégica na política econômica soviética (PAZELLO; FERREIRA, 2017, p. 146).

Não há propriamente espaço, aqui, para verticalizar todas as referências de Lênin sobre os usos do direito. Como dito, algumas destas questões já foram em estudadas (cf. PAZELLO; FERREIRA, 2017), mas ainda há bastante por se aprofundar. O fato é, porém, que a abertura de reflexões sobre os usos táticos do direito – seja na sua forma de uso político dos movimentos aparentes do direito, uso pedagógico ou mesmo de uso macropolítico das relações jurídicas essenciais – importa em uma fundamentação mais adequada a um direito insurgente. Este, sem abrir mão da crítica estrutural à sociedade do capital e à forma jurídica que produz, evoca também a compreensão do que-fazer leniniano com as relações sociais jurídicas aí colocadas.

Um dos contextos no qual esta problemática aparece é exatamente o dos movimentos populares do campo. Sob condições totalmente diversas e em posição geopolítica

absolutamente diferente, a crítica marxista ao direito exige novos passos que, por óbvio, os autores clássicos não previram. Ainda assim, não se trata de tornar suas contribuições como meramente datadas. Seu potencial reside na percuciente análise da essência do capitalismo bem como nas sugestões de cunho político-organizativo que proporcionaram. Por isso, há nexos entre a teorização leniniana (antecedida por Marx e sucedida, para a questão jurídica, por Pachukanis) e a reflexão sobre o direito insurgente no contexto dos conflitos socioambientais brasileiros.

2 DIREITO INSURGENTE, COOPERATIVISMO E MOVIMENTOS POPULARES DO CAMPO: USO TÁTICO DO DIREITO COOPERATIVO NOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS RURAIS

A condição periférica e dependente da América Latina no capitalismo global (PAZELLO, 2018, p. 1560) cultivou o seu estado de subdesenvolvimento, a superexploração dos seus povos e o seu consequente empobrecimento. Esse contexto deu origem à preocupação dos movimentos populares junto a juristas comprometidos com suas causas em fazer uso do direito burguês sem perder de vista um horizonte de superação do capitalismo e de consequente desuso do direito. Daí partiram as formulações sobre o direito insurgente.

A atual conjuntura de crise estrutural do capitalismo é marcada pelo aprofundamento do avanço do capital estrangeiro, em associação com a burguesia interna, sobre os territórios latino-americanos. Sobretudo, o domínio dos territórios rurais é de grande valia para o capital estrangeiro no intuito de estabelecer o controle sobre o comércio agrícola. Sob esse panorama, ampliam-se e agravam-se os conflitos socioambientais do campo. Cabe perquirir como o uso tático do direito – especificamente do direito cooperativo – na forma proposta pelo direito insurgente, pode ser aplicado pelos movimentos populares do campo no enfrentamento desses conflitos.

2.1 DIREITO INSURGENTE E MOVIMENTOS POPULARES DO CAMPO

A trajetória dos advogados populares tem sido fundamental nas elaborações sobre o encontro do direito e as lutas populares na América Latina. Entre seus principais representantes, destacam-se Miguel Baldèz e Miguel Pressburger, que possuem grande contribuição nas formulações sobre o direito insurgente.

Miguel Baldèz (2010, p. 195-196) refere-se ao direito insurgente como uma nova concepção sobre o direito, comprometida com as lutas das classes oprimidas e com os embates concretos entre o povo e o capital. Para o autor, o direito insurgente opõe-se à ideologia classista do direito, que está fulcrada na aplicação generalizada e universal da

norma sem considerar as desigualdades sociais, garantindo as contradições e a acumulação do capital. Para tanto, resiste-se, também, às leis classistas, ora negando-as, ora pressupondo a sua aplicação. Baldèz dá destaque ao caráter concreto do direito insurgente que, mesmo usando as abstrações do direito burguês, acontece na ação combativa à ordem burguesa e tem os movimentos populares como não-sujeitos coletivos (BALDÈZ, 2010, p. 203-205).

Miguel Pressburger, por seu turno, destaca a importância que o direito possui na sociedade capitalista e o papel dos juristas na construção de alternativas moralmente justas para o uso da forma jurídica. Nesse sentido, segundo o autor, o direito insurgente vem traçando os caminhos para o encontro de uma nova epistemologia, assentada nas reivindicações das classes oprimidas (PRESSBURGER, 1995, p. 34-35).

Quando a insurgência e o direito se encontram, a denúncia deve vir acompanhada de respostas para a realidade concreta. A concepção insurgente possui um aspecto (anti) jurídico que se revela na sua estratégia de superação, mas o uso do direito encontra lugar nos momentos táticos (PAZELLO, 2018, p. 1580).

A concepção de direito insurgente abrange, em síntese, três perspectivas: a relação jurídica dependente, que viabiliza a circulação de mercadorias entre sujeitos iguais em uma realidade superexploratória; a relação com os movimentos populares, os quais contestam o sistema, reivindicam direitos dentro dele e forjam configurações para além dele; e a mediação da interação entre a crítica do direito e a crítica marxista ao direito. A insurgência propõe o uso político do direito em prol das classes subalternas, cujos “não-sujeitos” (BALDÈZ, 2010) são os movimentos populares, mas mantém a crítica ao direito, tendo como horizonte o seu desuso estratégico (PAZELLO, 2018, p. 1580-1590).

A opção pela expressão movimentos populares está na especificidade destes em relação aos movimentos sociais. Desse modo, considera-se movimentos sociais como gênero e movimentos populares como espécie. Os movimentos populares elegem uma opressão como bandeira de luta, mas não se vinculam unicamente a ela. Sua reivindicação está ancorada na mudança material das suas condições de vida, possuindo tanto um caráter político quanto um caráter econômico. Visam à transformação completa da sociedade capitalista e adotam uma práxis crítica que apresenta alternativas ao sistema (PAZELLO, 2010, p. 294-300).

Os movimentos populares rurais, entretanto, são aqueles cuja organização se dá a partir do meio rural e têm como principal bandeira a luta pela terra e pelo território. Seus protagonistas são os camponeses, os povos indígenas, as comunidades quilombolas e demais povos e comunidades rurícolas (MARÉS; SAUER, 2013, p. 8). Notadamente, os movimentos populares do campo são aqueles organizados pelos camponeses em torno da luta pela terra para habitar e produzir, o que não exclui outras bandeiras, tendo em vista a sua visão e práxis crítica ao sistema capitalista de forma global. Importante não

se adentrar na confusão feita com o termo e o conceito de camponês, sobre a qual alerta João Pedro Stédile: “Em geral, sua referência é utilizada associada a formas de produção do passado, em função da origem de classe pré-capitalista dos camponeses” (STEDILE, 2019, p. 138). Na atualidade, considera-se como camponesas aquelas pessoas que retiram sua subsistência imediata dos recursos naturais por meio da produção rural sem divisão entre fornecedor e apropriador da força de trabalho, mas não significa a utilização de métodos produtivos rudimentares (CARVALHO; COSTA, 2012, p. 115).

Na sua fase industrial, o capital utilizou o trabalho agrícola para a acumulação, combinando dialeticamente a destruição e a apropriação das formas camponesas. Atualmente, na fase do capitalismo financeiro globalizado, o cenário ainda é de avanço sobre o campo. O capital financeiro controla a agricultura a nível global por meio da monopolização das empresas agrícolas. Com a crise estrutural do capitalismo, iniciada em torno do ano de 2008, o controle do capital estrangeiro sobre a periferia foi alargado. Os preços dos produtos agrícolas passaram a variar conforme a especulação e a manipulação do comércio agrícola pelo capital financeiro globalizado (STEDILE, 2019, p. 129-138).

O atual modelo de produção adotado pelos capitalistas em todo o mundo é o agronegócio, que emprega o monocultivo, a intensa utilização de maquinário, o uso de agrotóxicos e o uso de sementes transgênicas. Esse sistema é extremamente prejudicial à natureza e aos trabalhadores, que não encontram lugar em uma produção altamente maquinizada. As contradições são diversas, entre elas: há dependência de insumos que serão levados à escassez; gera o aumento do valor dos alimentos; tem como prática a privatização dos recursos naturais, afetando as soberanias nacionais; os agrotóxicos contaminam os alimentos; gera o êxodo de trabalhadores do campo para a cidade, aumentando a desigualdade social e a aglomeração nas periferias urbanas; as sementes transgênicas prejudicam a natureza e são maléficas à saúde; o monocultivo destrói a biodiversidade; e os países do sul se tornam apenas exportadores de matérias-primas (STEDILE, 2019, p. 133-137).

As mazelas socioambientais geradas por esse panorama têm intensificado os conflitos do campo. Os conflitos fundiários sempre foram realidade no Brasil, diante da grave desigualdade social e da acentuada concentração fundiária no país (MARÉS, 2013, p. 11). Contudo, vêm tomando proporções maiores com o aprofundamento do controle do capital estrangeiro, associado com a burguesia interna, sobre os territórios latino-americanos. Esses embates passaram a ser analisados em uma dimensão que ultrapassa a disputa territorial, mas inclui toda a dinâmica socioambiental que os territórios envolvem.

Os movimentos populares do campo enfrentam ativamente esses conflitos socioambientais. Entre as táticas adotadas está a do uso do direito tanto de forma contenciosa para a defesa pessoal de seus militantes, de seus direitos coletivos e dos territórios reivindicados quanto a do emprego de categorias e formas jurídicas, como é o caso da constituição de

cooperativas. O direito cooperativo ajusta-se à luta popular dos camponeses, pois os organiza para a luta e para o trabalho sem plena hierarquização e com participação efetiva dos trabalhadores-militantes.

2.2 USO TÁTICO DO DIREITO COOPERATIVO NOS CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS DO CAMPO

Para os movimentos populares que se organizam a partir do território, este é um local de resistência e de criação de novas formas de vínculo e de organização (SVAMPA, 2019, p. 39). Os conflitos socioambientais ocorrem em torno do acesso e do controle dos bens naturais e dos territórios e são marcados por relações desiguais de poder. O atual cenário de expansão territorial do controle do capital estrangeiro sobre a América Latina trouxe, em resposta, o desenvolvimento da organização da resistência social em face desse panorama (SVAMPA, 2019, p. 32), aumentando as áreas disputadas e a intensidade dos conflitos.

A exploração dos territórios latino-americanos pelo capital estrangeiro tem origem na relação desigual entre os países desenvolvidos e os países subdesenvolvidos. A relação entre países é uma forma de relação social capitalista e a existência da desigualdade entre os países tem origem nessas relações. Essa dimensão relacional marcada pela desigualdade entre países do norte e do sul global está na base do capitalismo e encontra seus primórdios na colonização da América Latina. Segundo Porto- Gonçalves (2006, p. 153):

O encontro com o continente que viria se chamar América muda o destino do mundo. Esse encontro é, de fato, o fenômeno capital da constituição do mundo moderno que assim, desde o início, é colonial. A partir dali, e só a partir dali, a Europa passará a se tornar o centro do mundo e, para essa centralidade, a América foi decisiva. A Europa, até então feudalizada em toda parte menos na península ibérica, vai, com a conquista colonial da América, reunir uma riqueza sem precedentes por meio do saque, da servidão indígena e da escravidão negra.

A colonização foi fundamental para a acumulação originária do capital e para o estabelecimento das relações desiguais que permitem que o centro explore a periferia (PAZELLO, 2014, p. 472-473). Essa exploração foi se acentuando conforme o capital foi se aperfeiçoando e, hoje, alcança níveis extremamente destrutivos à própria vida humana e à natureza. O território latino-americano é resultado dessa imposição, mas também possui relações próprias e internas de poder que reproduzem a forma como foi constituído (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 161-162). De modo geral, a configuração territorial moderna deu-se local e globalmente de forma simultânea, ao mesmo tempo em que estabelecia distinções de classe a partir dessas conformações territoriais (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 164). Os conflitos na América Latina envolvem as contradições capitalistas nos marcos neoliberais, mas também emanam da resistência

(reação a uma ação anterior) e da r-existência (ação inserida nas circunstâncias) de povos que foram subjugados pelo colonialismo, entre eles, os indígenas, afrodescendentes e o campesinato (PORTO-GONÇALVES, 2006, p. 164-165).

O enfrentamento dos conflitos socioambientais pelos movimentos populares é um momento tático fecundo ao uso político da forma jurídica nos moldes propostos pelo direito insurgente. Não se trata de forjar um caráter emancipatório do direito. Trata-se, isto sim, de lançar mão das suas formas para a defesa dos anseios coletivos dos movimentos populares do campo, mantendo em perspectiva os limites do direito para uma transformação radical em rumo à superação do capitalismo. Para tanto, é preciso mediar os limites do direito com a sua relevância na ordem burguesa, conforme destaca Ricardo Pazello (2010, p. 488):

Todo este arcabouço nos sugeria a indefensabilidade da forma jurídica, mas, também, a inafastabilidade da mediação jurídica na sociedade capitalista. Até por não ser o direito um fenômeno determinado pelo elemento volitivo, em que se pode escolher ou não utilizá-lo, o uso político do direito é uma necessidade. Restava, como mostramos, demonstrar os limites deste uso, daí nossa reflexão sobre a transição, para demarcar o horizonte revolucionário do (des)uso tático do direito – tática do uso em definhamento.

Como fenômeno da insurgência, o uso tático do direito possui vários elementos. O elemento de combate está no nível discursivo – como nas reivindicações genéricas por igualdade e liberdade –, e no efetivo uso do positivismo legalista em favor das classes populares. A releitura, como segundo elemento, está na seara da interpretação que acaba por rereferir as normas em prol dos oprimidos. Um terceiro encontra-se no *uso assimétrico do direito*, que tem fundamento no poder assimétrico entre o direito oficial e o não-direito criado no interior das comunidades tradicionais e dos movimentos populares (PAZELLO, 2010, p. 490-492).

Um ramo específico do direito que contribui para a luta dos camponeses nos conflitos socioambientais do campo é o direito cooperativo. As primeiras cooperativas tiveram origem na associação entre trabalhadores para se auxiliarem mutuamente em razão da situação de desemprego (SINGER, 2010, p. 25-27). Atualmente, representam a forma jurídica, prevista também na legislação brasileira, que melhor se adequa aos intentos dos movimentos populares do campo, desde uma perspectiva autogestionária de trabalho (PAZELLO; CHRISTOFFOLI, 2019, p. 296).

A forma jurídica cooperativa é relação social própria do capital e, mesmo que não tenha como finalidade o lucro, insere o sujeito de direito – que é a própria cooperativa – no mercado, permitindo que realize trocas mercantis. Contudo, o uso tático do direito cooperativo demanda que as cooperativas sejam pensadas para além da sua conformação jurídica (PAZELLO; CHRISTOFFOLI, 2019, p. 300-304), incluindo as experiências de

potencial transformador levadas a cabo pelos movimentos populares do campo. Segundo Gilvando Rios (1989, p. 54) “para se poder captar o papel transformador do cooperativismo, deve-se antes de mais nada distinguir a ação político-econômica cooperativa do enquadramento legal cooperativo”.

Rios propõe uma distinção entre um cooperativismo de ideologia conservadora e um cooperativismo de ideologia renovadora. No âmbito conservador, indica como elementos a transposição do modelo inglês de cooperativa para a realidade brasileira; a “doutrina cooperativa”, que se resume a abstrações, sem a análise de fatos históricos e sem perspectiva de classe; e o cooperativismo elitista, ligado a grandes proprietários que costumam figurar como “donos” da cooperativa. Na dimensão renovadora, os elementos incluídos por Rios são o cooperativismo informal e o cooperativismo dos movimentos populares (formalizado ou não), os quais o autor insere em um projeto socialista (RIOS, 1989, p. 43-67). Portanto, o cooperativismo de ideologia renovadora, qualificado por Rios, responde aos ensaios do direito insurgente por um uso tático da forma jurídica.

O cooperativismo do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) é um exemplo da vertente renovadora. Nas formulações do movimento sobre reforma agrária popular, faz-se o uso do direito cooperativo sob uma perspectiva classista e de transição. A análise dessas produções teóricas traz abundantes contribuições para a práxis do cooperativismo renovador. Este é o objetivo principal perseguido pelo presente artigo e será elaborado na sequência.

3 USO TÁTICO DO DIREITO COOPERATIVO NAS FORMULAÇÕES DO MOVIMENTO DOS TRABALHADORES SEM TERRA (MST) SOBRE REFORMA AGRÁRIA POPULAR

O avanço do capital estrangeiro e financeirizado sobre os territórios e a natureza, especialmente no hemisfério sul, assola o campesinato e aniquila os recursos naturais. É em face das próprias contradições do domínio do capital que os movimentos populares pretendem fundar a revolta para a superação dessa situação (STEDILE, 2019, p. 135). Nesse sentido, o exemplo do MST é paradigmático para se pensar a questão, já que suas lutas chegaram a nível de elaboração que incluiu, de alguma forma, a problemática jurídica em seu horizonte.

Uma das ferramentas de luta do MST é a formação de cooperativas no âmbito do Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA). As cooperativas do MST cumprem um papel organizativo que ultrapassa a esfera da produção e da comercialização agrícolas, servindo de espaço de articulação dos trabalhadores para reivindicações dentro da ordem burguesa e de auxílio ao desenvolvimento de um processo revolucionário. Por isso, a seguir, a questão do cooperativismo será cruzada com as aproximações possíveis ao problema do

direito nas formulações do MST.

3.1 QUESTÃO AGRÁRIA, COOPERATIVISMO E DIREITO NAS FORMULAÇÕES DO MST

O conceito atual de “questão agrária” remete ao estudo da forma como é realizada a produção agrícola e como é organizado o uso, a posse e a propriedade da terra em determinados período histórico e localidade (STEDILE, 2017, p. 6-7). No VI Congresso Nacional do MST, realizado em fevereiro do ano de 2014, a leitura conjuntural do movimento popular adequou-se às acirradas transformações ocorridas na questão agrária brasileira e mundial.

Nas formulações do Congresso, tem destaque o contexto histórico da reforma agrária no Brasil, colocada em pauta no século XVIII europeu como plano de governo e de Estado para desenvolver o capitalismo industrial através da criação de um mercado interno para a indústria. Tratava-se da reforma agrária burguesa, cujo objetivo circundava a democratização da propriedade da terra (MST, 2014, p. 21-22). A mobilização camponesa pela reforma agrária surgiu após a II Guerra Mundial, mas foi duramente reprimida pelo governo ditatorial militar imposto entre 1964 e 1984. Com a reconstitucionalização política, havida em meio a uma das crises cíclicas do capitalismo, a luta pela reforma agrária foi recolocada pelos camponeses ainda nos moldes de uma reforma agrária burguesa. Neste contexto, foi criado o MST, que se expandiu nacionalmente. Permanecia na elite industrial a intenção de integrar a agricultura no mercado capitalista por meio da distribuição de terras, ao que as oligarquias agrárias buscavam impedir em razão do perigo de perder o domínio e o poder político no meio rural.

O neoliberalismo econômico consolidado na década de 1990, acompanhado das transformações no modo de produção capitalista (implementação de recursos tecnológicos, descentralização e terceirização) e da globalização do capital, direcionou-se, primeiramente, aos setores urbanos da economia. Foi nos anos 2000 que o neoliberalismo criou suas estratégias mais audazes para avançar sobre o campo, com o intuito de servir ao mercado internacional. Na divisão mundial do trabalho, os países do sul continuariam ainda mais submetidos à função de fornecer matérias-primas agrícolas. Na concepção da burguesia brasileira, passou a ser desnecessária a realização da reforma agrária para o desenvolvimento agrícola.

Para o MST, diante desse contexto e do avanço do modelo do agronegócio após a crise econômica de 2008, a reforma agrária burguesa não é mais passível de trazer contribuições ao campesinato (MST, 2014, p. 24-31). “Agora, a luta pela reforma Agrária se transformou numa luta de classes, contra o modelo do capital para a agricultura brasileira”

(MST, 2014, p. 31). Trata-se, agora, de defender um projeto de reforma agrária popular, protagonizado pela aliança entre movimentos populares rurais e urbanos e demais setores interessados em mudanças estruturais.

Com base nesse contexto, o MST apresentou o Programa Agrário do movimento no seu VI Congresso, que teve como lema: “Lutar, Construir Reforma Agrária Popular!”. O programa está introduzido em um momento tático da luta contra a dominação capitalista e lança mão do uso de formas próprias do capital para a organização e o enfrentamento popular. Isto está expresso no programa ao indicar que visa a “obter conquistas do Estado burguês” (MST, 2014, p. 6) e “mudanças democráticas na forma de organização e funcionamento atual do Estado burguês” (MST, 2014, p. 48).

Mas o Programa Agrário do MST não perde de vista a estratégia revolucionária, enunciada em diversas passagens do texto programático, que aponta como horizonte para a “mudança de seu [do Estado] caráter burguês” (MST, 2014, p. 6); a “construção de um futuro melhor para o nosso país, alicerçado nos ideais socialistas” (MST, 2014, p. 7); “mudanças estruturais da sociedade capitalista” (MST, 2014, p. 39); a “prática dos valores humanistas e socialistas que defendemos” (MST, 2014, p. 46); e “...enfrentarmos a natureza do Estado burguês” (MST, 2014, p. 48).

Enquanto a reforma agrária popular é uma missão estratégica, o programa agrário apresenta as tarefas táticas a serem realizadas para a viabilização da estratégia (MST, 2014, p. 50-51) e está em constante atualização de acordo com as mudanças da conjuntura (MST, 2014, p. 6). “As práticas e a luta pela Reforma Agrária Popular representam um enfrentamento com o modelo do capital: o agronegócio, e buscam criar as condições e acumular forças para as mudanças estruturais de toda a sociedade” (MST, 2014, p. 52).

Nas tarefas táticas projetadas, encontra-se o uso frequente do direito. Há o emprego das categorias jurídicas “função social”, “propriedade”, “patrimônio”; “soberania nacional” e “domínio público”: “função social do uso, posse e propriedade da terra” (MST, 2014, p. 35); “as sementes são um patrimônio dos povos a serviço da humanidade” (MST, 2014, p. 36); “...democratização do uso, posse e propriedade da terra e dos bens da natureza...” (MST, 2014, p. 40); “defender a soberania nacional” (MST, 2014, p. 36); “desapropriar, imediatamente, para fins de Reforma Agrária, todas as terras que não cumprem a sua função social, [...], como estabelece a Constituição Federal de 1988” (MST, 2014, p. 40); “todos os reservatórios de água, barragens, açudes e inclusive subterrâneos devem ser de domínio público” (MST, 2014, p. 42); e “combater a propriedade privada intelectual e de patentes de sementes, animais, recursos naturais, biodiversidade ou sistemas de produção” (MST, 2014, p. 43).

O Programa Agrário do MST faz também alusão a direitos: “a água e as florestas são bens da natureza e eles devem ser tratados como um direito de todos os trabalhadores”

(MST, 2014, p. 35); “considerar que os alimentos são um direito humano” (MST, 2014, p. 36); “o campo deve se constituir num local bom de viver. Onde as pessoas tenham direitos...” (MST, 2014, p. 37); “garantir o direito à posse e uso da terra a todos os povos indígenas e quilombolas, ribeirinhos, pescadores e comunidades tradicionais” (MST, 2014, p. 40); “exigir que os governos consultem a todas as famílias atingidas por obras públicas [...]. E se houver necessidade da obra, lhes seja assegurado o direito de terra por terra...” (MST, 2014, p. 41); “a educação é um direito fundamental de todas as pessoas” (MST, 2014, p. 45); e “...devem ter todos os direitos sociais, previdenciários e trabalhistas” (MST, 2014, p. 37).

Há referência à legalidade e à ilegalidade: “combater o desmatamento e o comércio clandestino e ilegal das madeiras” (MST, 2014, p. 35); e “lutamos até para poder aplicar a lei” (MST, 2014, p. 50). E, por fim, propõe a democratização das “esferas dos poderes judiciário e legislativo” (MST, 2014, p. 48), cujas funções são, respectivamente, a aplicação e a elaboração das leis que compõem a ordem jurídica.

Especialmente, é recorrente no programa agrário o uso da forma jurídica cooperativa. A cooperação agrícola do MST tem início com a formação do acampamento e a necessidade de organizar a produção (MST, 1993, p. 24). Antes de qualquer coisa, as cooperativas dos acampamentos e assentamentos não têm finalidades precipuaemente mercantis. Estão no âmbito político-organizacional do movimento, sendo “uma ferramenta a mais na luta por uma sociedade justa” (MST, 1993, p. 33).

3.2. ANÁLISE DO “PROGRAMA AGRÁRIO DO MST: LUTAR! CONSTRUIR A REFORMA AGRÁRIA POPULAR!” À LUZ DO USO TÁTICO DO DIREITO COOPERATIVO

O MST possui o chamado Sistema Cooperativista dos Assentados (SCA), que sistematiza a proposta de cooperação agrícola para os assentamentos. Ele foi elaborado a partir de 1990 com base nos acúmulos e na experiência produtiva do movimento (MST, 1993, p. 38). Mesmo que a reivindicação coletiva pela terra seja uma experiência de organização cooperativada, a precisa cooperação agrícola começou a se fazer presente após os primeiros assentamentos, com o intuito de articular a produção. Entre os anos de 1979 e 1985, apareceram as primeiras agremiações informais entre os assentados. Em 1985, o aumento da quantidade de áreas conquistadas agravou o problema da produção, que se mostrava insuficiente, o que foi enfrentado com a expansão do associativismo. Na Constituição de 1988, foi modificado o regramento das cooperativas, que, antes, as vinculava ao INCRA. Liberadas as cooperativas dessa instituição, a partir de 1990, passaram a ser adotadas nos assentamentos e, enfim, foi construída uma proposta geral do movimento sobre essa forma organizativa (MST, 1993, p. 24).

O SCA propõe um cooperativismo diferente do tradicional, este que tem o lucro como finalidade preponderante. Trata-se de um cooperativismo diferente, alternativo e de oposição. Diferente, pois visa a construir a cooperação no campo e efetivar uma verdadeira direção coletiva e com distribuição das sobras proporcionalmente à participação nas atividades da cooperativa. Alternativo, porque é alternativo ao modelo capitalista, apropriando-se da forma cooperativa para articular um mercado popular. E de oposição, na medida em que se opõe à política neoliberal e ao cooperativismo tradicional (CERIOLI; MARTINS, 1998, p. 9).

O cooperativismo do MST, portanto, faz uso taticamente da forma jurídica cooperativa para organizar, além da produção, “uma FERRAMENTA DE LUTA dos trabalhadores” (CERIOLI; MARTINS, 1998, p. 10, caixa alta no original). O SCA busca a eficiência econômica, mas isso não é o principal. Seu caráter substancial é político, tanto para articular as massas quanto para pôr sua infraestrutura à disposição da luta política. Entre seus objetivos está o enfrentamento ao capitalismo e a implementação da estratégia revolucionária do MST (CERIOLI; MARTINS, 1998, p. 11-13). O SCA possui tarefas frente às estratégias do movimento. Uma delas é demonstrar que a mudança da sociedade é possível:

Os assentamentos devem ser exemplos de que é possível organizar a sociedade de outra forma, onde os trabalhadores sejam donos do seu próprio destino. Mostrando capacidade em organizar o mundo econômico, mas também mostrando novas relações sociais, como companheirismo, solidariedade, espírito de sacrifício. (CERIOLI; MARTINS, 1998, p. 17)

O cooperativismo dos assentados também tem a tarefa de construir um novo conceito de mercado:

Precisamos é formar um mercado alternativo ao mercado capitalista que cria falsas necessidades (ideologia do consumismo) e que beneficia apenas em torno de 1/3 da população. Precisamos criar um mercado popular e solidário, como produtos vinculados a necessidade do povo. (CERIOLI; MARTINS, 1998, p. 18)

O SCA é um processo que avança de acordo com a conjuntura e que auxilia no desenvolvimento das condições para a realização da estratégia de mudança da sociedade, ao mesmo tempo em que organiza a produção no campo e serve ao enfrentamento dentro da ordem burguesa. O MST não deixa de lado que a cooperação é fruto do capitalismo. O movimento tem o entendimento de que, no socialismo, a cooperação deve ser aperfeiçoada no sentido de eliminar a exploração do trabalho pelo capital. Acrescenta, ainda, o aspecto defendido por Lênin de que as cooperativas devem servir à revolução cultural no campo, cumprindo um papel educativo que, por meio da experiência coletiva, transmita uma consciência que rompa com o individualismo capitalista (CERIOLI; MARTINS,

1998, p. 48-49).

O “Programa Agrário do MST: lutar! Construir a reforma agrária popular!”, apresentado no VI Congresso Nacional, realizado no ano de 2014, propõe constantemente o emprego da forma jurídica cooperativa em diferentes setores: “promover as diversas formas de cooperação agrícola, para desenvolver as forças produtivas e as relações sociais” (MST, 2014, p. 36); “desenvolver de forma cooperativada a produção de energia a nível local, com as mais diferentes fontes de recursos renováveis para atender as necessidades de todo povo brasileiro” (MST, 2014, p. 37); “as relações de trabalho devem ser construídas sobre a base da cooperação, gestão social e de combate à alienação” (MST, 2014, p. 37); “organizar a produção e comercialização com base em todas as formas de cooperação agrícola, como mutirões, formas tradicionais de organização comunitária, associações, cooperativas...” (MST, 2014, p. 42); “exigir do Estado a organização, o fomento e a instalação de empresas públicas e cooperativas de camponeses para produção de insumos agroecológicos, armazenar e distribuir para todos os camponeses” (MST, 2014, p. 43-44); “fortalecer e incentivar a organização e a cooperação agrícola entre os camponeses” (MST, 2014, p. 44); “desenvolver um programa de agroindústrias, cooperativadas e sob o controle dos camponeses, nos assentamentos rurais da Reforma Agrária” (MST, 2014, p. 44).

As cooperativas perpassam por diversos temas tratados no Programa Agrário de 2014 – que propõe uma reforma agrária popular em substituição à reforma agrária burguesa –, tais como: produção, energia, direitos sociais, organização da produção agrícola, nova matriz ecológica e industrialização. O uso tático da forma cooperativa é ampliado aos mais deferentes setores, citando a cooperação agrícola tanto na produção quanto no comércio e a cooperação na produção energética. Mas observa, indistintamente, que as relações de trabalho devem ser organizadas de forma cooperativada. Essa extensão permite que as mais diversas esferas do trabalho sejam aparelhadas por meio de uma forma própria do capital (cooperativa) para servir ao enfrentamento em face do próprio sistema capitalista.

Como exemplos de cooperativas organizadas conforme o SCA, tem-se a CREHNOR (Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná) e a COPAVI (Cooperativa de Produção Agropecuária Vitória Ltda.). A CREHNOR foi fundada no ano de 1996, na cidade de Nova Laranjeiras, no Paraná, em razão da falta de oferta de produtos e serviços financeiros para os assentados da reforma agrária e para os agricultores familiares (CREHNOR, 2021). Com o fornecimento de créditos e serviços a custos menores, viabiliza-se economicamente as cooperativas de produção e de serviços. Por sua vez, a COPAVI é uma cooperativa fundada no ano de 1993 com o objetivo de organizar os agricultores do Assentamento Santa Maria, localizado no município de Paranaity, também no Paraná. O funcionamento do Assentamento, seu regimento interno, a divisão da produção, a organização administrativa,

os debates e as deliberações se dão com base no organograma da cooperativa (CALZA; FERREIRA, 2013).

Ao mesmo tempo em que a cooperação desenvolve a produção, cumpre seu papel educativo sobre a importância desses setores serem fortalecidos nacionalmente para a luta contra o capital estrangeiro, além de organizar politicamente os trabalhadores em torno dessa resistência. Assim, o SCA faz uso das cooperativas no desenvolvimento do dever revolucionário em diversos aspectos: de educação popular, de organização das massas e de atendimento aos interesses imediatos dos trabalhadores. Cumpre as necessidades emergentes nos momentos táticos, construindo as bases materiais para a realização da estratégia. Trata-se de um verdadeiro uso tático da forma jurídica cooperativa desenvolvida no capitalismo para atingir a superação do modo de produção capitalista.

CONCLUSÕES

Acredita-se que o resultado desta pesquisa, ainda que provisório como todo que fazer investigador, proporciona uma relevante contribuição para o campo de estudos ao qual se pretendeu vincular. A leitura feita, com toda atenção, do Programa Agrário e a compilação de todas as suas menções ao direito e às categorias jurídicas indicam a necessidade de continuar trabalhando sobre o método aqui proposto.

Ainda que seja necessário elevar a musculatura de suas dimensões teóricas, as partes que se dedicaram a um âmbito mais descritivo, mesmo que pontual, sugerem todo um horizonte de problemáticas que a investigação no campo da relação entre direito e movimento sociais precisa aprofundar. Mais ainda se estiver conectado com perspectivas marxistas sobre os conflitos sociais. Um trabalho futuro deverá destacar quais as principais questões que aparecem como “jurídicas” e destacar quais são as compreensões sobre as mesmas que a organização popular tem.

O uso tático do direito cooperativo feito pelo Programa Agrário do MST impõe que seja compreendido pelos juristas críticos, a fim de desenvolverem suas teorias críticas, mas também sua práxis. Por outro lado, tal compreensão oportuniza uma contribuição de intelectuais comprometidos com a luta popular, no intuito de que seus conflitos sejam enfrentados com a consciência que só a formação proporciona e com os avanços que só a organização coletiva cria.

O cooperativismo, como alternativa interna ao modelo do capital, aparece como meio para efetivar referidas formação e organização populares, de modo tal a garantir a sustentação de um movimento da grandeza do MST. É evidente que tal força não se reduz a seu trabalho cooperativado, mas tem nele importante ancoragem. A estratégia de superação do capitalismo passa por mobilização de energias que são geradas, invariavelmente,

dentro dele próprio. Daí um uso tático da dimensão jurídica. E, por isso, fazer sentido descobrir aqui um direito insurgente, já que maneja a forma jurídica – no caso, cooperativa – no marco de uma estratégia de sua superação que é a superação da desigualdade proveniente da exploração classista do capital.

REFERÊNCIAS

BALDÈZ, Miguel Lanzellotti. “Anotações sobre Direito insurgente”. *Captura Críptica: direito política, atualidade*, Florianópolis, v. 1, n. 3, p. 195-205, jul./dez. 2010.

BOGO, Ademar (org.). *Teoria da organização política: escritos de Sun Tzu, Maquiavel, Clausewitz, Trotsky, Giap, Fidel Castro, Carlos Fonseca e Florestan Fernandes*. São Paulo: Expressão Popular, vol. III, 2008, p. 7-23.

CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). *Dicionário da educação do campo*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

CALZA, Daniela Bernadete; FERREIRA, Alan Francisco. “Produção agroecológica rege o funcionamento de cooperativa no Paraná”. *Cirandas*, 2013. Disponível em: <https://cirandas.net/cooperativa-de-producao-agropecuaria-vitoria-ltda>. Acesso em: 19 maio 2021.

CARVALHO, Horácio Martins de; COSTA, Francisco de Assis. “Campesinato”. Em: CALDART, Roseli Salete; PEREIRA, Isabel Brasil; ALENTEJANO, Paulo; FRIGOTTO, Gaudêncio (orgs.). *Dicionário da educação do campo*. São Paulo: Expressão Popular, 2012, p. 115-122.

CECEÑA, Ana Esther (org.). *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006.

CERIOLI, Paulo; MARTINS, Adalberto (orgs.). *Sistema cooperativista dos assentados*. 2. ed. São Paulo: Confederação das Cooperativas de Reforma Agrária do Brasil, 1998.

CREHNOR (Cooperativa de Crédito Rural de Pequenos Agricultores e da Reforma Agrária do Centro Oeste do Paraná). *Institucional*. Disponível em: <http://www.crehnor.coop.br/pagina.php?p=16>. Acesso em: 19 maio 2021.

GORENDER, Jacob et al. *Subsídios para debater a questão agrária brasileira*. São Paulo: ENFF, 2019.

HARNECKER, Marta. *Estratégia e tática*. Tradução de Aton Fon, Adilson Oliveira Lucena, Ângela Telma Oliveira Lucena e Geraldo Martins de Azevedo Filho. São Paulo: Expressão Popular, 2003.

LÊNIN, Vladimir Ilitch. “Duas táticas da social-democracia na revolução democrática”. Em: LENINE, Vladimir Ilitch. *Obras escolhidas*. São Paulo: Alfa-Ômega, vol. 1, 1980, p. 381-472.

_____. “Informe sobre la Nueva Política Económica, 29 de octubre”. Em: LENIN. *Obras*

completas. Moscú: Progreso, tomo 44, 1987, p. 201-221.

MARÉS, Carlos Frederico; SAUER, Sérgio (coord.). *Casos emblemáticos e experiências de mediação*: análise para uma cultura institucional de soluções alternativas de conflitos fundiários rurais. Brasília: Ministério da Justiça; Secretaria de Reforma do Judiciário; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Organização Terra de Direitos, 2013.

MARX, Karl. *O capital*: crítica da economia política – O processo de produção do capital. Tradução de Rubens Enderle. 2 reimp. São Paulo: Boitempo, livro I, 2014.

MOVIMENTO DOS TRABALHADORES RURAIS SEM TERRA (MST). *A cooperação agrícola nos assentamentos*. 1993.

_____. *Programa Agrário do MST: Lutar, Construir, Reforma Agrária Popular!* 2014.

PACHUKANIS, Evguiéni Bronislavovich. “Lênin e os problemas do direito”. Tradução de Ricardo Prestes Pazello. Em: *Direito e Práxis*. Rio de Janeiro: UERJ, vol. 9, n. 3, 2018, p. 1897-1931.

_____. *Teoria geral do direito e marxismo*. Tradução de Paula Vaz de Almeida. São Paulo: Boitempo, 2017.

PAZELLO, Ricardo Prestes. *A produção da vida e o poder dual do pluralismo jurídico insurgente*: ensaio para uma teoria de libertação dos movimentos populares no choro-canção latino-americano. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Teoria do Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 401 p., 2010.

_____. *Direito insurgente e movimentos populares: o giro descolonial do poder e a crítica marxista ao direito*. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 545 p., 2014.

_____. “Direito insurgente: fundamentações marxistas desde a América Latina”. *Direito e Práxis*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1555-1597, 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/36564>. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____; CHRISTOFFOLI, Gustavo Trento. “Apontamentos para uma teoria crítica do direito cooperativo”. Em: MELLO, Lawrence Estivalet de; CALDAS, Josiane; GEDIEL, José Antônio Peres (orgs.). *Políticas de austeridade e direitos sociais*. Curitiba: Kaygangue, 2019, p. 294-307.

_____; FERREIRA, Pedro Pompeo Pistelli. “Tática e estratégia na teoria política de Lênin: aportes para uma teoria marxista do direito”. Em: *Verimotio*: revista on-line de filosofia e ciências humanas. Rio das Ostras-RJ: UFF, v. 23, n. 2, ano XII, nov./2017, p. 126-151.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. “A Reinvenção dos Territórios: a experiência latino-americana e caribenha”. Em: CECENA, Ana Esther (org.). *Los desafíos de las emancipaciones en un contexto militarizado*. Buenos Aires: CLACSO, 2006, p. 151-197.

PRESSBURGER, T. Miguel. *Direito: a alternativa. Perspectiva sociológica do direito: dez anos de pesquisa*, Rio de Janeiro, p. 21-35, 1995.

RIOS, Gilvando Sa Leitão. *O que é cooperativismo*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

SINGER, Paul. *Introdução à economia solidária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010.

SOARES, Moisés Alves. “O equilíbrio catastrófico da teoria marxista do direito no Brasil”. Em: *Margem esquerda*. São Paulo: Boitempo, n. 30, 1º semestre de 2018, p. 43-52.
STÁLIN, J. “A questão da estratégia e da tática dos comunistas russos”. Em: LÊNIN, V. I.; STÁLIN, J.; DMITROV, G.; AMAZONAS, J. *Estratégia e tática*. São Paulo: Anita Garibaldi, 1989, p. 19-43.

STEDILE, João Pedro. “Capitalismo globalizado”. Em: GORENDER, Jacob et al. *Subsídios para debater a questão agrária brasileira*. São Paulo: ENFF, 2019, p. 127-143.

_____. “Conceito de questão agrária”. Em: _____ (org.). *Conceito de questão agrária e a teoria da renda da terra*. São Paulo: ENFF, 2017, p. 7-13.

_____. (org.). *Conceito de questão agrária e a teoria da renda da terra*. São Paulo: ENFF, 2017.

STEDILE, João Pedro; FERNANDES, Bernardo Mançano. *Brava gente: a trajetória do MST e a luta pela terra no Brasil*. 3 reimp. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.

SVAMPA, Maristella. *Las fronteras del neoextractivismo en América Latina: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias*. Guadalajara: Calas, 2019.

TROTSKY, Leon. *A revolução permanente*. Tradução de Hermínio Sacchetta. 2 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

O COLORIDO CIGANO NO MUNDO *GADJE*: (DES) CONSTRUINDO NORMATIVIDADES

Luciana De Assiz Garcia ¹
Manuel Munhoz Caleiro ²

INTRODUÇÃO

O transcorrer do tempo é implacável! As aceleradas pisadas humanas, no intuito de dominar o espaço, a natureza e seus semelhantes, causaram fissuras imensuráveis na história do mundo, sobretudo, aquelas advindas do complexo sistema de relações socioambientais, estabelecidas a partir da modernidade colonial com seu padrão eurocêntrico de dominação mundial.

Assim sendo, uma realidade quimérica, defendida como total e concreta, se coloca como pano de fundo do estudo desenvolvido. O recorte temporal, no qual situa-se o objeto da pesquisa, trata da organização de uma sociedade moderna, alicerçada na construção forjada de conflitos e no endossamento contínuo de espoliação de territórios/culturas.

Nesta perspectiva, o objetivo desse estudo, com a delimitação temática “Povos Ciganos e normatividade”, é discorrer sobre a construção e aplicação de normatividades jurídicas estatais, específicas para Povos Ciganos, buscando identificar as abordagens da relação entre eles e o Estado, a partir da seguinte problemática: qual é a proteção jurídica dos direitos dos Povos Ciganos no Brasil? Como se desenvolveram? Para tanto, utilizou-se a combinação dos métodos dialéticos e indutivo, com procedimento monográfico e, em relação às técnicas de pesquisa, levantamento bibliográfico sobre o tema.

Nesse exercício analítico de cunho histórico-jurídico, foi possível definir a origem indiana dos Povos Ciganos, que entre os séculos XIV e XV se espalharam por todo continente europeu. Em terras brasileiras, estima-se que tenham chegado por volta de 1574 com a vinda do Cigano da etnia *Calon* João Torres, degredado de Portugal com sua família (PEREIRA, 2009). Atualmente, segundo Moonem (2013), os grupos étnicos que compõem o que chamamos de Ciganos no Brasil se dividiram em três grandes grupos, os *Rom*, os *Sinti* e os *Calon* ou *Kalé*.

Com o desenvolvimento do estudo foi possível constatar que a existência de tais grupos ainda é tida como desafio às estruturas tradicionais do Direito moderno. Por muito tempo, as abordagens dos infindáveis documentos jurídicos elaborados, estiveram

¹ Acadêmica do 9º Semestre do curso de Direito da UEMS, graduada em Ciências Sociais pela UFMS, integrante do Grupo de Pesquisa Conflitos Socioambientais e bolsista do Programa de Iniciação Científica UEMS/CNPq. Contato: cambalim1@hotmail.com.

² Professor adjunto do Curso de Direito da Unidade Universitária de Naviraí, da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS). Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutor em Direito Socioambiental e Sustentabilidade pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Líder do Grupo de Pesquisa Conflitos Socioambientais. Contato: manuel.caleiro@uemms.br.

contaminadas por essa racionalidade de homogeneidade cultural, convergindo todas para a lógica de “proteger” a sociedade e a ordem por meio da adequação agressiva de tais grupos ao modo de vida “normal”.

Tal perspectiva, padrão do projeto de colonização, instrumentalizado pelo direito, ainda subsiste historicamente como o mais cruel projeto de apagamento de identidades. Estigmatizados como “raça maldita”, a história desse povo foi e continua sendo marcada por perseguições e violentos embates legitimados por instrumentos normativos.

Por fim, cabe ressaltar que o presente trabalho é o desdobramento das atividades desenvolvidas no âmbito do Grupo de Pesquisa Conflitos Socioambientais – GPCONS e da Iniciação Científica, aprovada em 2020 no Programa de Iniciação Científica da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul – PICIB/CNPq/UEMS, sob o nome “Invisibilidade Cigana e a lacuna no Direito Moderno: Estatuto do Cigano”, sendo ambos realizados no campus de Naviraí com a orientação do professor Manuel Caleiro.

1 PONTO DE PARTIDA: BREVES APONTAMENTOS ACERCA DA ORIGEM DOS POVOS CIGANOS

Representando um dos maiores grupos étnicos do mundo, atualmente os Povos Ciganos estão presentes nos mais variados lugares. Desafiam conjunturas fechadas de poder, posto que, embora dialoguem com o meio circundante, revelam-se imersos em mundo próprio e quando surgem, fazem sentir a alteridade, despertando em nós “sentimentos tão contraditórios como o temor, o fascínio, a admiração, o desejo e a repulsão e, com isso, revelam algo de nós mesmos.” (FERRARI, 2002, p. 18).

Os primeiros estudos científicos acerca das diversas etnias ciganas foram chamados de Ciganologia e surgiram na Europa por volta do século XIX, mediante a fundação da *Gypsy Lore Society* na Inglaterra em 1888, e da criação do *Journal of the Gypsy Lore Society* que foi publicado em quatro séries entre 1888 até 1982. Embora tenha surgido no século XIX, a Ciganologia só foi reconhecida como um ramo da etnologia no final do século XX (MOONEN, 2013).

Desde o surgimento dos primeiros grupos na Europa Ocidental, e muito antes do surgimento da *Gypsy Lore Society*, diversas informações sobre os ciganos eram propagadas a partir de cronistas e viajantes. Segundo Fazito (2000), as informações sobre grupos ciganos eram colhidas, por pessoas que, na maioria dos casos, nunca tiveram contato real com tais povos, e a partir de crônicas e depoimentos antigos, baseados em representações encontradas nas Enciclopédias, como a de Diderot de 1751.

Já nesta data, vieram os primeiros registros europeus relacionando os ciganos à Índia, especificamente no ano de 1760, na Holanda, quando o estudante húngaro Vályi Stefán notou similaridades entre o sânscrito falado por três estudantes indianos e o idioma

dos ciganos de seu país de origem. Com base nos estudos de Vályi, pesquisadores como Grellmann começaram a estudar o romaní e sugeriram a hipótese dos ciganos terem parentescos com alguns grupos indianos (GUIMARÃIS, 2012).

De acordo com Fazito (2000), a ascendência indiana dos ciganos foi defendida por Grellmann³ segundo a semelhança linguística entre a língua dos ciganos, o Romaní, e as línguas derivadas do hindustâni. Segundo o autor, Grellmann leu vários relatos que apontavam para a existência de uma casta de párias na Índia, dos quais a cor, o caráter, a moral e os costumes muito se assemelhavam aos ciganos.

Aponta-se tal momento como a primeira expressão de caracterização étnica dos ciganos. A descoberta de um suposto lar, ou seja, de um possível ponto de partida, sem dúvidas, alterou o panorama geral que se tinha até então acerca dos ciganos. Pode-se pensar a partir daí que eles possuíam tanto uma tradição cultural específica como também uma certa herança cultural de povos longínquos.

Antes do surgimento da premissa sobre a origem indiana, intelectuais, autoridades públicas e de modo geral a sociedade num todo supunham que os ciganos na realidade integravam o grupo de indivíduos degenerados socialmente, misturados a mendigos, vagabundos, ladrões, loucos e outros grupos produzidos e marginalizados socialmente pela sociedade medieval e pré-capitalista. Neste cenário a teoria de Grellmann, colocou-se como ponto de modificação dos meios e não do fim. Segundo Fazito

As teses de Grellmann derrubaram um mito mas criaram outro. Se os ciganos compunham um grupo cultural original da Índia, o que importava era o fato de constituírem desde o princípio uma raça de degenerados. Por isto, segundo Grellmann, assemelhavam-se tanto aos párias da sociedade indiana. “Uma pele escura, baixa estatura, crianças nuas, moradia em tendas, preferência por roupas encarnadas, uma língua secreta, danças sensuais, endogamia; indivíduos sujos e horrorosos, medrosos e covardes, ladrões, mentirosos, sem noção do pecado (...), as mulheres tinham uma conduta imoral (...)”. Além disto, possuíam uma cultura material pobre tendo que viver em cavernas ou habitações primitivas junto de animais selvagens. De indivíduos pertencentes às classes baixas se tornaram indivíduos racialmente degenerados, justificando a assimilação ou extermínio destes grupos estranhos. (p. 102)

A citação acima demonstra a maneira pejorativa como Grellmann descreveu a ligação entre os ciganos e os supostos grupos que teriam dado origem a tal cultura. Percebe-se que a construção da narrativa do autor alimentou ainda mais o imaginário negativo sobre esses grupos. Estudos em tais vieses, embora tenham sua parcela de contribuição positiva, sempre corroboram com a difusão de imagens distorcidas da realidade, fornecendo “justificativas necessárias aos governantes e às pessoas em geral para que pusessem em prática, sem conflitos éticos ou morais, suas políticas racistas e seus comportamentos discriminatórios em relação aos ciganos” (FAZITO, 2000, p. 103).

³ Data de 1783 a obra *Die Zigeuner* – Os Ciganos que se tornou um besteseller.

De modo geral, mensurar em termos cronológicos a data exata, ou a partir de que ano teve início a linhagem desse povo, não é possível agora e quiçá seja possível um dia. Segundo o pesquisador Fábio Dantas Melo (2005), a hipótese mais aceita sobre a origem dos ciganos aponta a parte nordeste do território Indiano, mais precisamente a planície indo-gangética, como sua terra natal e os Drávidas como seus ascendentes.

Quanto à data das primeiras migrações, alguns pesquisadores defendem que se deu com a invasão ariana, esse teria sido um dos motivos que forçou o êxodo dos primeiros grupos “ciganos” do Norte para o Sul dentro do próprio território indiano. Possivelmente uma parte desse grupo rumou para fora da Índia na direção Oeste, atingindo a Pérsia⁴ onde está localizado o atual Irã (MELO, 2005).

Algumas referências lingüísticas sugerem que na Pérsia houve uma mescla entre o Romani (idioma dos ciganos), o Fārsī (idioma Persa Antigo) e o idioma Árabe. Outro importante acontecimento em terra persa foi à subdivisão do grupo em dois: um rumou para o Oeste partindo da Armênia para a Grécia e em seguida atravessa o rio Danúbio chegando posteriormente por volta de 1370 às províncias de Moldávia e Valáquia a atual Romênia⁵ e outro que seguiu para o Sul e passando pela Síria e Palestina chegando no Egito (PEREIRA, 2009).

De modo geral, em breves pesquisas, percebermos que há múltiplas possibilidades teóricas acerca do complexo processo de reconstrução histórica da origem dos ciganos. De qualquer forma, vale ressaltar que a definição consensual do território de origem dos ciganos não supre todas as lacunas que emergem em relação às motivações que os impulsionaram à vida nômade, bem como não esclarece de forma precisa sobre a qual grupo étnico corresponde seus ascendentes.

1.1 DA EUROPA À “COLONIZAÇÃO” DO BRASIL: UMA HISTÓRIA NÃO CONTADA.

Entre os séculos XIV e XV, os ciganos já estavam espalhados por todo o continente Europeu. De acordo com Pereira (2009), a chegada dos ciganos à Europa, no mundo bizantino, marcou o que se convencionou chamar de “história dos ciganos”. Nesse período de dispersão em território europeu, os grupos, devido às diferentes experiências culturais, foram se diferenciando ainda mais.

A partir do século XV temos a expansão massiva de ciganos pela Europa. Resguardados por Salvo-Conduitos Imperiais e benefícios papais (bulas papais), os ciganos foram

⁴ Essa movimentação geográfica aconteceu no por volta do século X e é comumente caracterizada como a primeira diáspora cigana.

⁵ Ao chegar nessa região foram escravizados pelos voivodas (proprietários de terras), pelo Estado e pelo clero somente a partir de 1855 foram libertados.

se movimentando pelo Velho Mundo rapidamente. Essa deslocação acentuou ainda mais as medidas anticiganas, fortemente presentes no século XVI (BORGES, 2007).

Se inicialmente os ciganos com suas vestimentas e costumes encantavam, com o passar do tempo, ou seja, com o convívio mais demorado, as diferenças surgiam como choques culturais. Os hábitos de vida tão estranhos às populações sedentarizadas, fomentava um constante clima de suspeitas e preconceitos.

Não podemos deixar de considerar que naquele contexto a imaginação popular era repleta de superstições e representações coletivas mistificadas. Era muito comum, por exemplo, acusar ciganos de canibalismo e rapto de crianças. Segundo Pieroni (1991), a perseguição aos grupos ciganos foi, sobretudo, influenciada por essa opinião popular atribuidora de características irreais e, sobretudo, facetas imaginárias.

Tidos como “raça maldita” a história desse povo foi marcada por perseguições, discriminação e violência. No decorrer do tempo, vários países Europeus, como Áustria, Espanha, França e Polónia, promulgaram leis discriminatórias, proibindo a permanência ou expulsando ciganos de seus territórios. De acordo com Locatelli

Até mesmo em nações conhecidas por sua liberdade os ciganos foram rapidamente reprimidos. Assim, por exemplo, na Suécia qualquer cigano do sexo masculino, encontrado solto, tinha como penalidade a força; e na Noruega uma pessoa que fosse surpreendida dando passagem a um cigano em seu barco, em qualquer rio, tinha seu barco apreendido. Na Alemanha, os governos municipais punham quadros mostrando homens sendo enforcados e mulheres seminuas sendo chicoteadas com avisos impressos que tal seria a sorte de qualquer cigano que entrasse na área. Os policiais franceses recebiam carta branca para eliminarem os homens; as mulheres e crianças tinham raspadas as suas cabeças e eram confinadas a trabalhos manuais. (1981, p. 36)

É notável o impacto que as ações anticiganas terão no processo de dispersão dos grupos pelo mundo. No período supracitado, ou seja, no século XV a Alemanha já culpabilizava os ciganos pelas epidemias e calamidades existentes no país. Alicerçados na perspectiva discriminatória, inúmeros governos construíram normatividades para proibir e punir práticas como o nomadismo, a leitura das mãos, o uso da língua Romani e outras formas de expressões identitárias de tais grupos.

Em terras portuguesas, as primeiras medidas tomadas, visando resolver o incômodo social causado por tais grupos, deu-se com o alvará de 13 de março de 1526 que proibia o ingresso de estranhos no país e ordenava que saíssem os estrangeiros. Tal alvará foi fruto de reclamações populares realizadas em 1525 nas cortes de Torres Novas. Segundo professor Geraldo Pieroni (1991), tais medidas vislumbravam satisfazer apelos populares, das gentes “do bem”, que diziam padecer nas garras ciganas. Naquela época as penas impostas já eram a prisão, o açoite, o confisco de bens móveis e o degredo de dois anos para a África.

Essas proibições foram se tornando cada vez mais rígidas, culminando na política de degredo de uma parcela significativa desses sujeitos. Não sabendo mais o que fazer com

esses “agentes desestabilizadores sociais”, países como Espanha e Portugal os expulsaram para as colônias da América e da África juntamente a criminosos e outros “sujeitos inde-sejáveis” (PEREIRA, 2009, p. 31).

No Século XVII temos a generalização da expulsão cigana por meio da pena de degredo para o Brasil. Há uma interessante resolução estabelecida em 1686 que, justamente, direciona as autoridades a cumprirem a lei de degredo sob pena de serem responsabilizadas e castigadas, de acordo com o dolo ou omissão, pelo descumprimento de seus deveres de “higienização do reino” (PIERONI, 1991).

Um pouco antes, em 1574, durante o reinado de D. Sebastião, o cigano da etnia Calon João Torres, preso na cadeia do Limoeiro e condenado a cinco anos de trabalhos forçados, após solicitar, teve sua pena convertida ao degredo para o Brasil. Não restam dúvidas de que o degredo significava, ao menos, diferentemente dos trabalhos forçados, a esperança de sobrevivência. Vejamos o documento número 05 que trata deste acontecido

Dom sebastiam etc. faço saber que Jobão de torres, çiguano preso no lymoeyro, me êujoou diser per sua petição que estando na villa de montalluão morador e jmdo e vjmdo a castella fora preso he acusado pela justiça, dinzendo que sendo ley deste Reyno que toda geração de çiguanos não vjuesem neste neste Reyno e delle se sabhysem em çerto tempo e por elle não ser sabedor da tall ley por jr be vyr ha castella, fora preso he acusado pela justiça, elle he sua molher amgylyna e condenado per sentença da mor allçada, elle em çimquo anos de degredo pera as gualles e açoutados publicamente, cõ baraço e preguão, e a dita sua molher se sabhyrya do Reyno em dez dias, visto como se não mostrava certjção de quamdo hally fora pobrcjada em montalluão, homde forão presos, como todo se mostrava da sentença que oferecia, he por que dos haçoutes, baraço de preguão hera feita execuçam e a dita sua molher hera fora do Reyno e elle ser presente, estava no lymoeiro, homde perecia ha mjmgoa, e hera fraquo he quebrado, e não hera pera serujr em cousa de mar e muito pobre, que não tñha nada de seu, me pedy a que ouese por bem que se sabhyse loguo do Reyno ou que fosse pera o brasyll pera sempre e podese leuar sua molher avemdo respeito a pena que já tinha Recebyda etc. ; e eu vemdo que me asy dise he pedir emvyou, queremdo lbe fazer mercê visto hūparece como o meu pase (?), ey por bem e me praz se asy he como dis, de lbe cumutar os cimquo anos em que foy condenado pera as gualles, pelo caso de que faz menção, visto ho que halegua e declara, em outros cimquo anos pera o brasyll, homde leuara sua molher e filbos, visto outrosy como he feyta execuçam dos haçoutes; por tanto vos mando etc. na forma dada em allmeyrim a vij dias dabrill. el rey noso snr ho mandou pelos doutores paullo affonso e amtonjo vaaz castello etc. dioguo fernandez a fez, ano do naçimento de noso snr Jhu xpo de m ve LXXIII]º anos. Roque vieira a fez escreuer. 20 [Archivo Nacional, Liv. 16 de Legitim. D. Seb. e D. Henr., fl. 189.] (COELHO, 1995, p. 154)

Ao que consta, João Torres estava padecendo à míngua no Limoeiro. Além de não possuir bens, não podia servir nas expedições marítimas, uma vez que se encontrava fraco e machucado. De certo modo, a condição física de João Torres contribuiu para a fácil aceitação do pedido de substituição da pena de trabalhos forçados de cinco anos para o degredo “para sempre” no Brasil, levando consigo sua esposa Angelina e família.

Pouco se sabe sobre o porquê de João Torres ter escolhido justamente o Brasil. Há especulações sobre a possibilidade do mesmo de ter tido outros parentes que também

teriam sofrido, antes de 1574, o degredo para o mesmo país. Contudo, não há documentos que comprovem tais alegações.

Após a chegada desta primeira família Calon, muitas outras vieram. Na segunda metade do século XVIII, a presença marcante destes povos no “novo mundo” causava bastante incômodo ao rei, que não via com bons olhos a incontrolável expansão populacional cigana, bem como os “tormentos” causados por tais grupos (PIERONI, 1991).

O alvará de 20 de setembro de 1760 traz várias acusações acerca dessas infrações praticadas por ciganos, na sua grande maioria, acusados de envolvimento em furtos de cavalos, escravos e “perniciosíssimos procedimentos” com armas de fogo nas estradas. Destaca-se que assim como em Portugal, no Brasil os ciganos também foram considerados perturbadores da ordem. Segundo Pieroni (1991), esses grupos costumavam aparecer anualmente em várias regiões provincianas de Pernambuco, entretanto, como o Governador não gostava de ciganos, inclusive tentando prendê-los, as visitas deixaram de acontecer.

Em 1718, temos, no Rio de Janeiro, a chegada de nove famílias ciganas degredadas do reino de Portugal. Ao que parece, tais grupos possuíam vínculos de parentesco com um conhecido e respeitado cigano da etnia calon de 89 anos, conhecido por Sr. Pinto Noites. Esses grupos destacaram-se na indústria dos metais, eram caldeiros, ferreiros, latoeiros e ourives (PIERONI, 1991).

No mesmo ano de 1718, há uma provisão expedida pelo Conselho Ultramarino, de 11 de Abril, na qual há o registro do degredo de alguns ciganos do Reino para a Bahia. Aparece também, mais uma vez, ordens para que os governadores proibissem o uso e a transmissão do idioma cigano. Na Bahia, a sorte não foi muito diferente, a Câmara da cidade exigiu que esses grupos fossem expulsos das províncias, como ilustra o ofício 05 de julho de 1755.

Um pouco mais adiante, no alvará de 1760, encontramos uma interessante decisão, com profundos traços discriminatórios e perversos. Foi ordenado que “os rapazes de pequena idade, filhos dos ciganos, se entregassem judicialmente a mestres que lhe ensinassem os ofícios e artes mecânicas [...]” (PIERONI, 1991, p. 235). A medida buscava, a partir da promoção do desmantelamento dos laços familiares, romper a transmissão hereditária dos costumes.

O maior objetivo do aludido alvará, e de todos esses instrumentos jurídicos, era, como sempre, a imposição etnocêntrica de um modelo de vida, bem como a assimilação e naturalização das normas de exclusão social. Os destoantes eram transgressores do “sossego público”.

Adequá-los à vida civil era uma questão de ordem e de proteção da sociedade. Diante disso, veremos a continuação de infindáveis normas comportamentais impostas a estes grupos. Assim, por exemplo, as ciganas deveriam viver recolhidas em casa, ocupando-se

com os afazeres domésticos como as demais mulheres do país (PIERONI, 1991).

Em que pese o histórico de difíceis situações e as barreiras impostas pela intolerância e preconceito, os ciganos, mesmo diante de tanta adversidade, continuam subsistindo como um povo. Por consequência, podemos dizer que muitas práticas discriminatórias em relação aos ciganos, presenciadas na contemporaneidade, se devem, além dos fatores já citados, a políticas segregacionistas que intencionalmente invisibilizaram e marginalizaram tais povos.

Segundo Moonen (2013), a própria nomenclatura ciganos, adotada para designar o “todo heterogêneo” que compõem esses grupos, além de “desgastada”, carrega consigo uma infinidade de representações que estigmatizam e reafirmam diversas inverdades acerca dos aspectos culturais desse povo.

De todo modo, o distanciamento causado pela suposta intocabilidade entre ciganos e não ciganos tem sido bastante questionado a partir da reconstrução da historiografia. É inegável a existência desses grupos na formação brasileira, bem como, indubitável a sua influência na conjuntura nacional. A busca pela compreensão dos ciganos, ou seja, do seu modo de ser e estar no mundo esbarra nessa questão, sendo ela um sólido ponto de partida, na medida que aponta a transformação da própria dinâmica interna dos grupos.

2 A CONSTRUÇÃO DO DIREITO MODERNO

Antes de adentrarmos na exposição dos institutos jurídicos cabíveis aos povos ciganos é imprescindível delimitarmos a categoria Direito a partir de um recorte histórico/teórico específico. Portanto, toda a construção lógica de nossa abordagem está temporalizada no desenvolvimento da chamada modernidade.

Marcada por importantes eventos históricos a Idade Moderna teve seu início no Ocidente com o declínio da Idade Média. Buscando romper com o passado, várias alterações foram empreendidas no âmbito científico, social, religioso e econômico. Segundo Magalhães e Chalfun (2015) o que chamamos de modernidade surgiu nos meados de 1492 como consequência de três importantes acontecimentos, são eles: a usurpação da América e consequente imposição hegemônica europeia, a expulsão dos diferentes povos que habitavam a península ibérica e a uniformização dos grupos heterogêneos.

É nessa conjuntura que teremos a gênese moderna do Estado e do Direito, adequados, objetivamente, para legitimar os desdobramentos violentos advindos do novo projeto de poder. Ancorado neste cenário o sistema capitalista encontrou condições para expandir-se. Portanto, quando delineamos os contornos da modernidade, na sua origem, não raro deparamo-nos com a congregação de instrumentos bastante atuais de dominação, tais como: a uniformização de padrões de vivência, a racionalidade pautada na lógica

binária de subalternidade, a percepção da história a partir da linearidade e a propagação do universalismo europeu (MAGALHÃES; CHALFUN, 2015).

Esses pontos aparecem de forma insistente tanto nos momentos de resistência, nas revoluções históricas, quanto na atualidade. Colocam-se como referências estruturais a lógica de dominação, são o alicerce da construção de identidades forjadas e de personagens completamente distorcidos da realidade. Nesse sentido, a modernidade caracteriza-se como propulsora dos processos de homogeneização de valores e modos de ser no mundo, que estabelecem a existência de um grupo hegemônico responsável pela civilização de outros grupos subalternos a partir de um processo de evolução linear, ao qual todas as sociedades, obrigatoriamente, se submetem. Os países europeus, por já estarem em um nível avançado de desenvolvimento, teriam a obrigação moral de civilizar o restante do mundo (MAGALHÃES; CHALFUN, 2015).

Neste viés, a cultura jurídica na América Latina se deu a partir da importação danosa de concepções europeias que avançaram sobre os territórios e modos de vida dos povos originários. Magalhães e Chalfun (2015), apontam a modernidade como construção do constitucionalismo de negação, de legitimação de injustiças e distorções ideológicas. O rompimento com tal sistema demandaria, sobretudo, pré-disposição para mudanças substanciais nas estruturas modernas de pensamento, ou seja, alterações radicais no próprio direito moderno. Nas palavras dos autores

Um novo constitucionalismo chega, então, para conhecer a linguagem do consenso em uma era onde a diversidade cultural, até então excluída em nome da uniformidade, passa a ser o centro das questões políticas de uma sociedade plural, onde diferentes formas de produção, de propriedade e de constituição de família predominam. (2016, p. 393).

É uma quebra paradigmática insurgente. Afronta a lógica de massificação que esconde a dominação por meio da usurpação do poder, da inferiorização dos destoantes e do estabelecimento de hierarquias racistas. Pensar diálogos interculturais, de modo a dar espaço para vozes dos outros sujeitos é o maior desafio do nosso direito moderno.

Por fim, importa salientar que o projeto de colonização, instrumentalizado pelo direito, historicamente se constituiu como um projeto de homogeneização cultural. Os povos originários foram colocados dentro de uma concepção de Estado que se consolidou com o transcorrer dos processos colonizatórios. Daí a importância da delimitação dos fenômenos Estado e Direito a partir de um marco histórico/temporal específico, qual seja, a modernidade.

3.1 BREVES APONTAMENTOS ACERCA DAS DISCUSSÕES DE ETNICIDADE E IDENTIDADE NA CONSTRUÇÃO NORMATIVA BRASILEIRA

O aprimoramento do processo “civilizatório” deu-se resguardado por um sistema de normas parciais e indispensáveis para o estabelecimento da ordem. Ou seja, para que se possa imaginar o outro é preciso muito mais do que o destaque das diferenças por meio dos marcadores sociais, é preciso também que haja mecanismos capazes de estabelecer hierarquias sociais.

Partindo de tais conjecturas, é importante que estejamos atentos ao que a nossa forma de organização social e política concebeu como Direito. Atentar, também, quanto ao etnocentrismo existente na definição de quem são os ditos titulares de direitos. De forma a pensar como se concretizam a tutela da subjetividade individual e a tutela de direitos coletivos. Isto posto, indagações fundamentais surgem: como um Direito pensado para um tipo específico de sociedade pode ser aplicado a outras formas de vivência? Como pensar a relação dos povos ciganos com o Estado brasileiro e suas normas?

No sistema legal brasileiro, a Constituição Federal de 1988 declarou expressamente o reconhecimento dos ciganos e outros grupos étnicos como sujeitos de direitos, impôs ao Estado o dever de garantir e proteger tais grupos. No corpo do texto constitucional encontramos vários exemplos de dispositivos garantistas, como o Art. 215, 216, inciso I e II (BRASIL, 1988).

O reconhecimento constitucional da pluriétnicidade e interculturalidade do Brasil abriu espaço para a discussão do direito de autodeterminação dos povos, possibilitou que surgissem instrumentos normativos específicos a esses grupos e a imprescindível valoração de suas articulações. De fato, a perspectiva de tais instrumentos sustenta fatores essenciais a efetivação das ideias de interculturalidade da sociedade brasileira, propostos na Constituição de 1988 (DIAS NETTO JUNIOR, 2020).

Observando as sobreposições de direitos, imersas em conflitos étnicos já existentes no contexto pré-constituinte, sobretudo no que tange aos Povos Ciganos, o Procurador da República de Belo Horizonte, Edmundo Antonio Dias Netto Junior (2020) diz que as construções dos estigmas são tão fortes, as imagens preconcebidas e desconexas da realidade são tamanhas, que sequer o sentimento de empatia foi capaz de resolver os conflitos oriundos da relação cigano e *gadjé*⁶.

A alteridade, ou seja, o exercício de pôr-se no lugar do outro e ser capaz de sentir a sua dor, embora princípio regulador da vida coletiva não foi uma disposição ética/moral suficiente para embasar documentos normativos que, de certa forma, possuem o condão de distribuir direitos, reorganizar os espaços sociais e reorientar as relações entre os sujeitos. A substituição da empatia pela ideia de solidariedade, expressa no Art. 3º da Constituição, demonstra a necessidade de um princípio consistente que direcione esse novo marco relacional (DIAS NETTO JÚNIOR, 2020).

6 Não cigano.

O direcionamento adotado pela Constituição Federal de 1988 buscou impactar vários aspectos da relação desigual entre povos de comunidades tradicionais e demais sociedade. Quanto aos ciganos, especificamente, ainda persiste uma lacuna. Existem de forma genérica alguns dispositivos que a eles também se aplicam, por exemplo, o próprio Art. 216 que explora a constituição dos elementos que formam o patrimônio cultural brasileiro e, portanto, dignos de proteção a ser desenvolvida pelo Poder Público em conjunto com a comunidade (BRASIL, 1988).

Tal patrimônio refere-se a bens de natureza material e imaterial, tomados de forma individual ou em conjunto, que carregam referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos que formam a sociedade brasileira. Por conseguinte, não nos restam dúvidas que há incidência desse dispositivo a proteção do patrimônio cultural que os povos ciganos trouxeram para o Brasil, já que sua presença aqui se fez notada desde o início da colonização (DIAS NETTO JUNIOR, 2020).

O status constitucional, no tocante a proteção dos direitos ciganos, por ser tão genérico não se concretiza, dando margem para constantes sobreposições do processo de homogeneização cultural sobre esses grupos. A resistência cigana luta, há séculos, com projetos etnocidas⁷ normatizados em leis, decretos e alvarás de expulsões. Nesse compasso a não integração aos modos de ser da sociedade circundante é vista como uma forma de subversão da ordem, devendo ser violentamente reprimida.

Um exemplo, bastante ilustrativo, desses mecanismos de controle foi a proibição do uso de línguas e dialetos ciganos. Segundo Dias, a diversidade das línguas e dos dialetos ciganos representam à própria heterogeneidade étnica dos grupos, o “desaparecimento de um idioma é um breve atalho para o desaparecimento cultural de um povo” (2020, p.24), ou seja, há uma relação bastante evidente entre o direito cultural de transmissão da língua materna e a imprescindível proteção de sua existência.

A proteção do direito ao uso de sua própria língua está contemplada na convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT 169) no art. 28, inciso I. Dispõe que havendo possibilidade as crianças pertencentes a grupos étnicos devem ser ensinadas na língua de seu povo. Caso isso não possa acontecer as autoridades deverão consultar os grupos, afim de encontrar conjuntamente medidas que permitam o alcance de tais direito (OIT, 2011).

Como grupo originariamente nômade as expressões linguísticas sempre se constituíram como mecanismos de proteção e preservação cultural. Atualmente com a sedentarização e com o seminomadismo de muitos grupos a língua tornou-se um elemento de identidade étnica, ou seja, é a própria reprodução cultural do grupo em sua singularidade contextual (OLIVEIRA, 2006).

⁷ Genocídio cultural.

Neste viés, a perspectiva puramente essencialista dessas peculiares formas de diálogo com o mundo ocasiona distorções identitárias. Sobretudo, quando decorrem de pré-compreensões distantes da realidade. A vista disto aos grupos ciganos é imprescindível o direito à autoidentificação e a escolha de suas formas de vivência, como o exposto no Art. 1 da Convenção 169 da OIT. Tal dispositivo traz que a identificação não é apenas um critério de definição dos grupos, mas sim um direito personalíssimo à própria identidade, sendo vedado ao Estado, ou a qualquer outro órgão externo ao grupo, definir a tradicionalidade da coletividade de seus integrantes (OIT, 2011).

Para além da linguagem, o nomadismo é outro ponto bastante polêmico. Calcula-se que no Brasil a população cigana seja de aproximadamente 500 mil habitante, incluindo os nômades, seminômades e sedentarizados. Esse número é bastante especulativo, pois, até hoje não temos como afirmar, com exatidão, o número populacional dos ciganos em nosso país. Estima-se que em 2014 pelo menos 337 municípios contavam com a presença de setenta e três acampamentos ciganos (DIAS NETTO JÚNIOR, 2020).

Por muito tempo, as tendências políticas foram de expulsões como forma de mantê-los em constante movimento. A artimanha estatal era usar a ideia de nomadismo a partir de uma essencialidade, caracterizando tal categoria como uma espécie de elemento identitário fixo. Essas determinações estatais, de elementos culturais pré-concebidos, objetivavam o distanciamento de tais grupos das cidades (DIAS NETTO JÚNIOR, 2020).

No documentário “Calon Canta, Calon Conta – narrativas ciganas”, de 2020, produzido pelas alunas Alice Araújo, Larissa Almeida e Lorena Régis, orientadas pelo professor Glauber Filho, temos retratada a história de uma comunidade calon do município de Pindoretama – CE. No conjunto de narrativas expostas no documentário, o cigano Calon Raimundo ao contar sua experiência ilustra satisfatoriamente esse descompasso, vejamos

Porque eu nasci e me criei trafegando. Percorrendo os estados. Conhecendo lugares e pessoas diferentes. Mas ao mesmo tempo agradeço a Deus por isso. Porque pra mim é uma bênção, eu ver meus filhos meus netos ter o que eu nunca tive. Porque eu dormia embaixo de uma árvore e quando chovia eu só baixava a cabeça assim ó (gestos), pronto, deixava a chuva molhar, jogava uma banda de rede por cima, ficava deitado. Hoje, graças a Deus eu tenho a minha estadia. Eu tenho adonde ficar, tenho adonde meus netos dormir, que naquela época não tinha. (ARAÚJO, 2020, 04m47s)

O tempo tem passado e as culturas não são estáticas, e muito menos congeladas no tempo. A identidade cigana, embora chave para a compreensão de um modo específico de estar no mundo, pode ser percebida de muitas formas e está completamente condicionada a quem vivencia e/ou analisa tal fenômeno. Ao passo que a “ciganidade” abrange dialeticamente a forma de relacionar-se com o mundo e relacionar-se consigo mesmo, sendo que tal movimento é elástico e orienta a formação, no sentido de forma (modo) e ação (movimento), de uma específica identidade étnica/cultural (ANDRADE

JÚNIOR, 2013).

A discussão acerca do reconhecimento étnico é complexa e abrangente, não cabendo no presente estudo município-la. No entanto, é importante que, explorando a fala acima, do cigano Calon, tenhamos em mente que o alicerce construído a partir de realidades específicas é frágil e oferece percepções locais de experiências individuais ou coletivas homogeneizadoras (SHIMURA, 2020).

Por exemplo, não podemos afirmar que todos os ciganos gostariam de ser nômades porque é da cultura cigana ser itinerante. Os elementos identitários são bastante flexíveis, porque os próprios processos culturais são conflitivos. Em cada grupo há um universo bastante singular que compõe o que Igor Shimura (2020) chamou de macrociganidade. Ou seja, é como se a experiência cigana se desse a partir de duas categorias: a macrociganidade e a microciganidade. A segunda categoria compõe a primeira, mas, além disso, ela marca

internamente fronteiras interétnicas (entre Rom e Calon, por exemplo) e intraétnicas (entre Calon e Calon, ou entre Sinti e Sinti, por exemplo) que (re) modelam as perspectivas de pertencimento: muitas vezes o que é “ser cigano” para um grupo/indivíduo não é para outro e vice-versa. (SHIMURA, 2020, p. 53).

Nessa esteira, é possível pensarmos que a identidade étnica é um processo que se constrói a partir das práticas sociais, é uma forma de diálogo e interação entre os mais diversos grupos culturais “operando dentro de contextos sociais comuns.” (OLIVEIRA, 2006, p. 23). Essas formas de interações sociais estão em constantes transformações e não servem sozinhas como fontes precisas de “catalogação” de um povo. Compete ao Estado garantir o direito de afirmação identitária desses sujeitos, jamais podendo substituir, por si só, a fala de seus interlocutores.

Medidas governamentais que não dialoguem com tal conjuntura, indubitavelmente, tendem a ser infrutíferas no tocante a concretude, e não raro escondem tendências etnocêntricas. O procurador de Belo Horizonte, Edmundo Antonio Dias Netto Junior (2020), trouxe, em um artigo recente, um fato demonstrativo acerca de uma discriminação indireta que aconteceu no município de Poços de Caldas, Minas Gerais, pouco tempo atrás. Mais especificamente, em 2002, o município mineiro publicou uma lei sobre moradia temporária em terrenos vagos nos limites do município, a Lei municipal nº 7.625, de 26 de junho. O texto normativo nos chama atenção, vejamos alguns artigos

Art. 1º Fica expressamente proibida a moradia em barracas, choupanas, casebres ou qualquer outra espécie de moradia improvisada ou sem condições adequadas de saúde e higiene nos terrenos vagos, públicos ou particulares, dentro dos limites territoriais do Município de Poços de Caldas, qualquer que seja a finalidade, ainda que temporariamente e a título precário.

Art. 2º Caberá à Secretaria Municipal de Serviços Urbanos promover a fiscalização periódica dos terrenos vagos, identificando aqueles que estiverem sendo ocupados irregularmente por moradias provisórias nos termos do artigo anterior e notificando o proprietário e quem nele

estiver residindo

Art. 5º § 2º Expedido o auto de infração o terreno deverá ser desocupado no prazo improrrogável de 12 horas, sujeitando o infrator à multa diária a ser fixada por decreto executivo, nos termos do regulamento desta lei, podendo esse valor ser duplicado em caso de desocupação forçada, mediante mandado judicial

Art. 9º Não se aplica o disposto nesta lei às moradias temporárias de integrantes de circos e parques que estiverem instalados no Município. (POÇOS DE CALDAS, 2002)

Os trechos contidos no dispositivo demonstram, a um olhar atento, e de forma indireta, orientações discriminatórias. Concretamente, havia ciganos naquele município e a referida lei, sutilmente, proibiu acampamentos ciganos naquela localidade. E qual a consequência disso? Nas palavras do autor

A comunidade cigana daquele município teve seu direito à liberdade de locomoção atingido de modo desproporcional e desarrazoado pela lei poços-caldense, utilizada para ali proibir acampamentos ciganos, embasando ações de remoção por parte da Polícia Militar e de fiscais da prefeitura municipal, agravadas pelo confisco de pertences dos ciganos e pelo não oferecimento de alternativa de moradia. Além disso, a Secretaria de Cultura e Turismo de Poços de Caldas solicitou, em 2007, que os ciganos deixassem o município, pois estariam prejudicando a atividade turística local. (DIAS NETTO JÚNIOR, 2020, p. 36).

A artimanha jurídica é bastante evidente e gozou de tranquilidade por 12 anos. Foi apenas no dia 02 de abril de 2014 que o Ministério Público Federal, por meio de sua Procuradoria em Pouso Alegre/MG, promoveu uma audiência pública para discussão de tal lei. Nessa ocasião, o prefeito de Poços de Caldas se comprometeu a construir entendimento para revogação da aludida lei.

É notório que a norma do município de Poços de Caldas implementou formas de discriminação passando ilesa por doze anos. Inclusive, ao que consta, não foi revogada apenas se acrescentou à lei poços-caldense dois dispositivos indicando, genericamente, que tal proibição não incidiria em comunidades que, por conta de sua cultura são nômades, ou seja, ciganos, devendo tais grupos serem resguardados em seus direitos fundamentais.

A reflexão acerca do caso narrado nos leva a constatar que os avanços, paradoxalmente, são acompanhados de retrocessos. Portanto, podemos dizer que todos os elementos que caracterizam a gênese da modernidade continuam tão presentes quanto antes, nas palavras de Magalhães e Chaffun eles “recorrentemente se apresentam e voltam, como fantasmas que nos aprisionam neste círculo moderno.” (2015, p. 375).

3.2 OS CIGANOS NO PLANO JURÍDICO-NORMATIVO BRASILEIRO

No plano jurídico-normativo brasileiro, para além da Constituição Federal de 1998, os ciganos aparecem expressamente em documentos governamentais a partir 1993, mais especificamente, com o Art. 2º da Resolução nº 6, de 16 de dezembro de 1993,

do Conselho Superior do Ministério Público Federal, posteriormente, revogada pela Resolução CSMPF nº 20, de 6 de fevereiro de 1996. Essa resolução criou a 6ª Câmara de Coordenações e Revisão dos Direitos das Comunidades Indígenas e Minorias, a qual incluiu-se os grupos ciganos (DIAS NETTO JÚNIOR, 2020).

Em 2006 com o decreto de 13 de julho de 2006 temos a reformulação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Comunidades Tradicionais. No texto normativo, sobretudo no Art. 4º, inciso XXIV, temos expressa a garantia de representação cigana por meio das Associações de Preservação da Cultura Cigana (como titular) e do Centro de Estudos e Discussão Romaní (como suplente Federal). Esse diploma foi revogado pelo Decreto nº 8.750, de 09 de maio de 2016, que instituiu o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT). O novo texto no Art. 4º, § 2º, IV assegurou aos povos ciganos a representatividade de uma vaga titular e duas de suplentes na composição do CNPCT (AQUINO, 2020).

Atualmente cabe a esse Conselho implantar e conduzir a Política Nacional para o desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, criadas com o Decreto nº 6.040 de 07 de Fevereiro de 2007. Há outros textos normativos que também incidem nas questões ciganas, tais como: a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, já mencionada neste estudo, adotada em Genebra, em 27 de junho de 1.989 e promulgada no Brasil pelo Decreto nº 5.051, de 19 de abril de 2004 e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de 2005, promulgada no Brasil pelo Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007.

Outro marco simbólico e de grande relevância para a construção de mecanismo de proteção e promoção da cultura cigana foi o Decreto de 25 de maio de 2006, que instituiu o Dia Nacional do Cigano. Até então, embora houvessem dispositivos gerais aplicáveis aos grupos ciganos, a ausência de instrumentos jurídicos específicos era absoluta e acentuava ainda mais a invisibilidade desses povos.

Em 2013, por meio da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) tivemos o lançamento da Cartilha de Políticas Públicas direcionadas aos povos ciganos do Brasil. Três anos depois temos a cartilha “ Subsídios para o Cuidado à Saúde do Povo Cigano” lançada pelo Ministério da Saúde e a Associação Internacional Maylê Sara Kali. Tivemos também várias portarias editadas pelo Ministério da Saúde (MS) como a nº 940 de 28 de abril de 2011 que orientou os profissionais do SUS quanto a não obrigatoriedade de comprovação de domicílio para o cadastro de populações ciganas em situação de itinerância, e atualmente, temos o Projeto de Lei nº 248, de 2015 que pretende criar o Estatuto do Cigano (ANDRÉA, 2020).

Esse projeto tem sido apontado por alguns estudiosos como o marco normativo mais importante na história da conquista de direitos dos povos ciganos no Brasil. Inclusive,

embora de autoria do Senador Paulo Paim, tal Projeto de Lei, foi proposto inicialmente pela Associação Nacional das Etnias Ciganas (ANEC), justamente no sentido de, mesmo que simbolicamente, dar visibilidade aos grupos Ciganos e garantir, especificamente, o acesso as políticas públicas e aos direitos inerentes aos seus grupos étnicos (ANDRÉA, 2020).

A proposta do estatuto foi influenciada fortemente por audiências e eventos realizados no âmbito do Congresso Nacional, dentre os quais destacam-se a audiência pública no Senado Federal realizada em 25 de maio de 2011, no intuito de debater a importância da cidadania cigana e a audiência pública (Reunião extraordinária da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª Legislatura) proposta pelo Deputado Paulo Rubem (PDT- RJ) na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (SILVA; FIQUEIRA, 2020).

Segundo Rothenburg e Stroppa (2020) a concretização de uma lei específica aos ciganos é pertinente, pois, reconhece formalmente a identidade étnica desses grupos. De todo modo, atualmente o projeto encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, e ainda depende de muitos fatores e ajustes a serem realizados, como à consulta prévia, livre e informadas das comunidades, as adequações indicadas pelas comissões, a sanção presidencial, etc.

Corroborando com as pontuações, há uma interessante discussão acerca do papel da construção de instrumentos normativos produzidos pelos próprios grupos. Segundo Silva e Figueira (2020), a proposição de um mecanismo específico como o Estatuto, bem como sua institucionalização, perpassa pelo amplo debate sobre a identidade cigana (ciganidade), na medida em que, os próprios grupos tem demonstrado o entendimento de que ser cigano, ou seja, parte de um grupo étnico específico, não afasta o direito cidadão que todos temos de acionar políticas públicas (ações afirmativas nos diversos âmbitos), além de possibilitar também a reivindicação de direitos específicos relacionados a própria singularidade cultural de seu povo.

De modo geral, o panorama geral apresentando mostrou, brevemente, quais são os instrumentos jurídicos reconhecidamente aplicados no que tange ao direito dos povos ciganos. Qualquer criação de normatividades que incidam em coletividades culturalmente distintas deve considerar que a diversidade sociocultural é elementos constitutivos de identidades, portanto, a proteção de grupos étnicos de um país é medida urgente que se impõe. Essas medidas perpassam pelas garantias dos direitos humanos e, também, pela proteção aos sujeitos de escolherem suas próprias vivências.

Neste sentido, o professor Carlos Marés (2010), nos mostra que os coletividades étnicas possuem formas específicas de lidar com suas singularidades, dentro ou fora do grupo. Assim, por exemplo, a própria delimitação do que é ou não permitido não foge ao filtro cultural de cada povo. É a vida comunitária que dita os princípios societários a

serem respeitados. A delimitação estatal, ou seja, a “gaveta ocidental” da conduta típica, por exemplo, nem sempre encontra correspondente na cultura do “outro”, em consequência da complexa “situação histórica determinada ambientalmente e cronologicamente.” (p. 118).

Por fim, importa o destaque de que as construções jurídicas se dão no bojo das contradições e das relações de poder, é com esse pano de fundo que a normatividade se desenvolve. Portanto, discutir a influência do direito moderno na vida dessas pessoas, sobretudo, o seu impacto na vida de grupos étnicos é imprescindível para a compreensão dos conflitos que se estabelecem ao nosso redor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da exploração da relação Povos Ciganos/Estado, desenvolvida com a análise historiográfica dos instrumentos jurídicos e à luz das discussões promovidas no âmbito do Direito Socioambiental, constatamos que as relações tecidas no cotidiano de tais grupos constituem elemento étnico orientador de suas relações com o mundo circundante, e que o Estado, historicamente, valeu-se do Direito para subjugar e perseguir tais expressões identitárias.

Os desencontros advindos da dicotomia “diversidade x direito” possuem bases comuns, oriundas, sobretudo, do processo de contorno normativo de discursos colonialistas, amplamente propagados e difundidos na Modernidade. É nesse sentido que situamos a gênese do Direito Moderno como instrumento parcial de poder, avançando sobre territórios e povos.

Quanto aos Povos Ciganos, verificamos que trata-se de um grupo étnico que desafia as estruturas tradicionais do Direito moderno, na medida em que não sucumbiram à institucionalização da violência explícita em infundáveis leis, decretos, alvarás, etc. Possuem um caminhar fortemente influenciado pela normatividade homogeneizadora dos não-ciganos. Inclusive, a própria chegada de tais grupos ao Brasil, no início da “colonização”, deu-se com a institucionalização da pena de degredo.

Atualmente, é perceptível a presença de elementos que denotam mudanças normativas, no sentido de alteração do viés de perseguição para o de prematura proteção. Tal modificação não pode ser pensada como fruto de benevolências e, a priori, relaciona-se com a organização política dos próprios Povos Ciganos no movimento de resistência e reivindicação de políticas públicas.

Contudo, ainda restam lacunas a serem preenchidas. A incipiente evolução da normatividade brasileira tem contemplado os Povos Ciganos a partir de documentos genéricos, ou seja, incidindo sobre suas culturas a partir da sua posição dentro do universo das Comunidades Tradicionais, sendo raros os instrumentos jurídicos direcionados,

especificamente, para as demandas de tais grupos.

Tal cenário tem forçado a organização dos próprios ciganos na busca pela visibilidade e pela efetivação de seus direitos, a partir da interlocução de algumas lideranças com o Estado. É nesta conjuntura que encontramos a reivindicação de uma lei de proteção específica, culminada no Projeto de lei 248, que visa instituir o Estatuto do Cigano.

Portanto, constatamos que a elaboração normativa que não se atenta às singularidades étnicas, a partir do diálogo com os próprios grupos, tende a ser ilegítima, posto que a participação ativa dos ciganos é condição imprescindível à autodeterminação e afirmação identitária, seguramente protegidas na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

ANDRADE JÚNIOR, Lourival. Os ciganos e os processos de exclusão. **Revista Brasileira de História**. São Paulo, v. 33, nº 66, p. 95-112, Out. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbh/v33n66/a06v33n66.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2021.

ANDRÉA, Gianfranco Faggin Mastro. Estatuto do cigano: um marco legal necessário no Brasil. *In*: BRASIL, Ministério Público Federal. Coletâneas de artigos Povos Ciganos: direitos e instrumentos para sua defesa. Brasília: MPF, 2020. E-book. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/maio_cigano_coletanea_versao_final.pdf. Acesso em: 10 Jun. 2021.

AQUINO, André Ribeiro de. Uma aproximação entre a realidade jurídica cigana da colômbia e do Brasil. *In*: _____. Brasília: MPF, 2020. E-book. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/maio_cigano_coletanea_versao_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 10 jun. 2021.

BRASIL. Decreto de 25 de maio de 2006. Institui o Dia do Cigano. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/dnn/Dnn10841.htm. Acesso: 10 jun. 2021.

BRASIL. Projeto de Lei do Senado nº 248, de 2015. Cria o Estatuto do Cigano. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/120952>. Acesso: 10 jun. 2021.

BORGES, Isabel Cristina Medeiros Mattos. **Cidades de portas fechada**: a intolerância contra os ciganos na organização urbana na Primeira República. 2007. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós- Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2007.

CALON conta, Calon canta - Narrativas Ciganas. 23 de abr. de 2020. Publicado pelo canal Alice Araújo. [S. l.: s. n.], 2020. 1 vídeo (30m23s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=WSZ1Qdjz4C4>. Acesso em: 10 jun. 2021.

COELHO, Adolfo. **Os Ciganos de Portugal:** com um estudo sobre o Calão. Lisboa: Etnográfica Press, 1995.

DIAS NETTO JUNIOR, Edmundo Antonio. Povos ciganos: entre o preconceito e uma afirmação de direitos que tarda em chegar. *In*: BRASIL, Ministério Público Federal. Coletâneas de artigos Povos Ciganos: direitos e instrumentos para sua defesa. Brasília: MPF, 2020. E-book. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/maio_coletanea_coletanea_versao_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

FAZITO, Dimitri. **Transnacionalismo e Etnicidade:** A Construção Simbólica do Romanesthàn (Nação Cigana). 2000. 192 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia e Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2000.

FERRARI, Florencia. **Um olhar oblíquo:** contribuições para o imaginário ocidental sobre o cigano. 2002. 264 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Departamento de Antropologia Social Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

GUIMARÃIS, Marcos Toyansk Silva. **O Associativismo transnacional cigano:** identidades, diásporas e territórios. 2012. 231 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de; CHALFUN, Audrey Gonçalves de Castro. Novo constitucionalismo e superação da modernidade. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 66, p. 375-994, Jan/Jun. 2016.

MARÉS, Carlos Frederico. **Liberdade e outros direitos:** ensaios socioambientais. Curitiba: Juruá Editora, 2010.

MELO, Fábio José Dantas de. **O Romani dos Calon da Região de Mambái:** Uma língua obsoleta. 2005. 141 f. Dissertação (Mestrado em Linguística) – Instituto de Letras, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

MOONEM, Frans. **Políticas Ciganas no Brasil e na Europa.** 2. ed. Recife: [s.n.], 2013.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais e Resolução referente à ação da OIT.** Brasília: OIT, 2011.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. **Caminhos da identidade:** ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

PEREIRA, Cristina da Costa. **Os ciganos ainda estão na estrada.** Rio de Janeiro: Rocco, 2009.

POÇOS DE CALDAS. **Lei municipal nº 7.625, de 26 de junho de 2002.** Dispõe sobre moradia temporária em terrenos vagos nos limites do município de Poços de Caldas e dá outras providências. Poços de Caldas: Câmara Municipal, [2002].

ROTHENBURG, Walter Claudius; STROPPIA, Tatiana. Estatuto dos povos ciganos no projeto de lei do senado nº 248, de 2015. *In*: BRASIL, Ministério Público Federal. Coletâneas de artigos Povos Ciganos: direitos e instrumentos para sua defesa. Brasília: MPF, 2020. E-book. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/maio_cigano_coletanea_versao_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

SHIMURA, Igor. A ideia de ciganidade como chave para o reconhecimento da pluralidade cigana no brasil. *In*: _____. Brasília: MPF, 2020. E-book. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/pgr/documentos/maio_cigano_coletanea_versao_final.pdf. Acesso em: 10 jun. 2021.

O POVOADO DE CAPELA DO RIO DO PEIXE NO MUNICÍPIO GOIANO DE PIRENÓPOLIS E SEU ATUAL PROCESSO DE URBANIZAÇÃO

Leiliane Alves Trindade¹

INTRODUÇÃO

Pirenópolis é uma cidade localizada no Estado de Goiás, em uma distância aproximada de 120 km da capital Goiânia e a cerca de 150 km da capital Federal Brasília, e em seu território possui 9 povoados e 1 Distrito, e nos dias de hoje, é um dos principais destinos turísticos da região, atraindo um grande fluxo de pessoas diariamente.

Fundada no período mineratório, mais precisamente em 1727, a cidade de Pirenópolis ainda possui nos dias de hoje, um conjunto arquitetônico de casarões e igrejas do período colonial, além de várias belezas naturais que contribuem para uma diversidade de roteiros turísticos, e devido à proximidade com cidade de Pirenópolis e as facilidades de acesso, o Povoado da Capela do Rio do Peixe vem se tornando uma opção de destino, tanto de moradores da cidade, como de pessoas de outros lugares, que já enxergam o potencial turístico da região.

O Povoado da Capela do Rio do Peixe tem sua fundação em período semelhante ao da cidade de Pirenópolis, iniciando sua povoação no século XVIII, devido a mineração que ocorria às margens do Rio do Peixe, um dos rios que banham a povoação, junto com outros dois rios: caxiri e mata-mata. Ao contrário de muitos outros lugares, com o fim da mineração, a povoação não caiu no esquecimento, e se manteve como um núcleo urbano até os dias atuais.

Além do turismo, o que contribuiu para a manutenção da povoação ao longo dos anos, foi a agricultura e a festa em louvor a Sant'Ana, que ocorre no mês julho, e atrai várias pessoas todos anos, que como toda festa popular de romaria, possui novenas, cortejos, e alvoradas, e devido às celebrações, que duram cerca de nove dias, as pessoas devotas se instalam no Povoado, antes em acampamentos improvisados em quintais, e nos dias de hoje, muitos já compraram terrenos e construíram casas.

Com o aumento de construções, automaticamente a área urbana se expandiu, mesmo que Plano Diretor do município considere a área como rural, isso não impediu a criação de loteamentos em pastos, e um crescimento urbano desordenado, sem análise de impactos ambientais e sociais.

DO OURO A FESTA, O INÍCIO E A MANUTENÇÃO DO NÚCLEO URBANO

¹ Mestranda no programa Territórios e Expressões Culturais no Cerrado – TECCER, da Universidade Estadual de Goiás, UEG. Email: trindade.leiliane@hotmail.com

O Povoado da Capela do Rio do Peixe, segundo Lôbo (2011), é contemporâneo a Meia Ponte (Pirenópolis), e surgiu em função da descoberta de jazidas de ouro na proximidade do Rio do Peixe. Com a descoberta do metal, que como de costume, atraía inúmeros aventureiros pela nova mina, na busca por fortuna, ali se estabeleciam, e assim iriam surgindo as povoações, mesmo que sem conforto, em casas de pau a pique, mas ali os mineiros iriam fazer sua morada.

Em sua obra, Curado (2011), demonstra que o desenvolvimento da rede urbana em Goiás e em Tocantins, são fatores históricos e geográficos ligados a garimpagem de ouro no período colonial do século XVIII, em Pirenópolis essa realidade não foi diferente, e a busca pelo ouro se expandiu para toda a região até chegar ao Rio do Peixe, e o Povoado da Capela do Rio do Peixe foi criado.

Com o esgotamento das minas, muitas povoações caíram no esquecimento, e hoje se tornaram ruínas ou memórias. Nucada (2010), também afirma que a ocupação do Estado de Goiás se deu no início do século XVIII, com a mineração, que com a estagnação após o fim da prospecção aurífera, os aglomerados urbanos que se formaram, em sua maioria, foram desaparecendo, e deixando apenas as ruínas como prova de que um dia o local outrora foi habitado.

Em Pirenópolis, essa decadência não acarretou no desaparecimento dos núcleos urbanos que foram formados, pois são presentes na estrutura geográfica do município até os dias atuais, como é o caso do Povoado da Capela do Rio do Peixe, que mesmo após o período aurífero, se manteve pela agricultura, e nos dias de hoje, aos poucos vai se tornando um destino turístico.

No ano de 1770, há relatos de nomeação de um Capelão para a Capela de Nossa Senhora Sant'Ana, conforme registros de Jayme (1971), demonstrando que mesmo com o exaurimento do ouro, o povoado ainda possuía um relevante núcleo populacional, e o mesmo autor ainda menciona uma divisão administrativa de 06 de maio de 1833, quando a câmara municipal divide em distritos o município de Meia Ponte, que atualmente é a cidade de Pirenópolis, e cria o Distrito do Rio do Peixe, que nos dias de hoje é o Povoado da Capela do Rio do Peixe.

Segundo Lôbo (2011, p. 46), “o povoamento provavelmente atingiu seu ápice nas últimas décadas do século XVIII”, quando há relatos de que o arraial de Meia Ponte era considerado cabeça de jugado, e também relatos de que o Povoado do Rio do Peixe era como um arraial menor, pertencente a Meia Ponte.

Dentro desse contexto, é possível perceber que a pequena povoação foi se consolidando, de pouco a pouco, seguindo o padrão de formação de qualquer outra cidade do período da mineração, e que se firmou, construindo igrejas, cemitérios, e adquirindo uma

dinâmica própria, mesmo que afastada das rotas comerciais na época.

Lôbo (2011, pag. 55), afirma que:

Com base no que se resgatou em instituições de memórias e no que “socavamos” nas memórias dos moradores e visitantes, afirmamos que, do início da mineração até os dias de hoje, poucas foram as alterações na expansão da malha urbana da aglomeração, mas a composição orgânica do espaço, proporcionada pelo desenvolvimento das atividades ligadas à agricultura, coloca novas condições ao lugar. As modificações fazem-se sentir na consolidação das casas e das ruas que vêm surgindo fora da centralidade configurada pela igreja, seguindo os caminhos que levam às fazendas da região e à estrada que liga ao povoado de Placas, no entroncamento para o Distrito de Lagolândia, Povoado de Goianópolis e cidade de Pirenópolis.

A referida autora atribui parte da mudança da malha urbana do povoado também aos romeiros de Nossa Senhora Sant’Ana, que no mês de julho procuram a povoação para a festa em devoção a Santa, festa essa que também é conhecida popularmente como a Festa da Capela. Tais romeiros se organizam em acampamentos, alguns em quintais que são alugados, outros em terrenos ao redor da Igreja que são nomeados como de propriedade da “Santa”, e aos poucos, muitos romeiros foram adquirindo terrenos, construindo uma infraestrutura básica composta de cozinha e banheiros, e de pouco a pouco, se tornam pequenas casas, que nos dias de hoje, não são frequentadas apenas no mês de julho, já que todo o acesso pela GO-338 é asfaltado, e por essa facilidade, tais residências tem a presença de seus moradores em outras épocas do ano, principalmente nos finais de semana.

Com essa nova dinâmica, do romeiro que passou a ser possuidor de terreno, muitas pessoas passaram a frequentar o Povoado no decorrer do ano, e sendo a maioria de pessoas que são residentes da cidade de Pirenópolis, que se dirigem a povoação em função da devoção a Nossa Senhora Sant’Ana no mês de julho, e nos demais meses, buscando lazer e descanso.

A Festa em louvor a Nossa Senhora Sant’Ana, ocorre desde o século XVIII, sendo que a romaria foi criada nas primeiras décadas do século XX, demandando um novo formato e novos participantes, e isso ocasionou uma nova forma de ocupação do espaço, que de início se limitava no período festivo, o mês de julho, e nos dias atuais, ele se intensifica no mês de julho, mas já é perceptível a alteração da dinâmica do lugar em finais de semanas e feriados.

Em relação a data de início do festejo, Lôbo (2011) afirma que não foi possível datar de forma exata, mas a história que é comumente compartilhada pela comunidade local é que a imagem de Nossa Senhora Sant’Ana foi trazida pelos bandeirantes, e roubada pelos garimpeiros, que construíram uma capela, e a partir daí, a imagem passou a ser visitada por pessoas da povoação e da região, e a receber donativos e terras, e que pelo conhecimento popular, boa parte dos terrenos ao redor da Igreja pertencem a Santa, e é o local onde se concentra boa parte dos acampamentos dos romeiros no período dos festejos.

O festejo em louvor a Nossa Senhora Sant'Ana, que ocorre no Povoado da Capela do Rio do Peixe, normalmente tem início no dia 17 de julho, e tem seu encerramento no dia 26 de julho, dia de Nossa Senhora Sant'Ana. Nesse período, há celebração de novenas, leilões, terços, missas, fogueiras, levantamento de mastros e cortejos. Os personagens centrais são o festeiro e a rainha, escolhidos através de sorteio que acontece após a missa do dia 26 de julho, sendo eles responsáveis pela organização dos festejos no ano seguinte.

Lôbo (2011), em sua obra relata a espacialidade da festa em Louvor a Nossa Senhora Sant'Ana, no Povoado da Capela do Rio do Peixe, que não é apenas no mês de julho, pois esse mês seria o ápice festivo, sendo os preparativos e o fluxo de pessoas iniciado um mês antes da festa, no mês de junho, que é quando “o envolvimento com o lugar da festa ocorre desde o período de preparação e organização dos acampamentos, um mês antes, em junho, quando os promotores estão confeccionando os doces, biscoitos e verônicas e arrecadando donativos para a festa”. (LÔBO 2011, p. 34).

Além de louvar Nossa Senhora Sant'Ana, também se tem devoção nos festejos por São Sebastião e Nossa Senhora da Imaculada Conceição. Ano após ano, as celebrações ocorrem e sempre é perceptível o aumento gradual dos participantes, e o pequeno núcleo urbano se vê cheio de pessoas que ali se instalam pela devoção aos Santos homenageados ou outras pessoas, que ficam alheias as celebrações religiosas, mas ali se instalam nesse período, seja pela festa nos acampamentos ou pela festa nos ranchões, que são boates improvisadas nos dias dos festejos do Povoado da Capela do Rio do Peixe.

TURISMO UMA FATOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO E ECONÔMICO

A festa em louvor a Nossa Senhora Sant'Ana, conhecida popularmente como Festa da Capela, ano após ano, atrai inúmeras pessoas, como qualquer outra festa de romaria. Muitas pessoas se dirigem ao povoado no mês de julho e passam em média 15 dias ali acampados, e para ter essa disponibilidade, alguns utilizam do período de férias, o que pode ser caracterizado como uma forma de turismo religioso.

Assim, aos poucos, o povoado vai se tornando conhecido e atraindo pessoas em outras épocas do ano, e sua dinâmica urbana vai se alterando, as ruas vão aumentando, e mais pessoas vão adquirindo terrenos e construindo casas que são usadas no período da festa, e em outras épocas do ano, principalmente nos finais de semana.

A facilidade de acesso, com as vias que dão acesso ao Povoado sendo asfaltadas, como a GO-338 e a proximidade, principalmente com a cidade de Pirenópolis, faz com que muitas pessoas busquem adquirir imóveis, como uma segunda residência, ou para ter um lugar para o lazer em finais de semana e feriados, as casas de veraneio.

Atrativos naturais como a cachoeira Paraíso, que além das cachoeiras, possui restaurante e pousada, faz com que muitas pessoas, em função da oportunidade de trabalho, busquem a região para moradia e se estabeleçam em núcleos urbanos próximos, como é o caso do Povoado da Capela do Rio do Peixe.

Um dos motivos para que as pessoas tornem o Povoado como uma moradia, é o baixo custo dos aluguéis, e a proximidade com o local de trabalho, além do que, o custo para adquirir um terreno, comparado a cidade de Pirenópolis, é consideravelmente mais barato, já que na região, o mercado imobiliário ainda não foi inflacionado pela atividade turística, que ainda está iniciando.

Outro atrativo turístico que também movimenta a região, é o Recanto Carranca, que funciona como restaurante, com área de lazer às margens do Rio Dois Irmãos, que agora, com o projeto de retomada da atividade turística feita pelo governo federal em função da pandemia do Covid-19, está com o projeto para expandir as atividades com a construção de pousada e chalés para locação, logo irá receber um número maior de visitantes e necessitará de mão de obra.

Na região também há outras cachoeiras, como as cachoeiras dos Dragões e do Rosário, e recentemente, inaugurou o complexo das cachoeiras Veredas, com proposta de caminhada em trilhas que passam por algumas cachoeiras, e passeio a cavalo, que além de próxima, o acesso se dá pelo Povoado da Capela do Rio do Peixe, atraindo mais pessoas e fazendo com que o Povoado fique mais conhecido.

Além dos atrativos turísticos que vão surgindo ao redor da povoação, a própria história do Povoado da Capela do Rio do Peixe já o faz ser procurado por turistas, um dos motivos é pelo fato do Sítio Novo ser onde o cantor Zezé de Camargo que faz Luciano, nasceu, e já foi palco inclusive do filme que conta a história da dupla: “Dois Filhos de Francisco”, e nesse ano de 2021, o cantor Zezé irá gravar um documentário para a empresa Netflix, onde novamente o Sítio Novo, que fica nas proximidades do povoado, será palco da produção.

O turismo, sem dúvidas, traz desenvolvimento para qualquer região que se instale, porém é necessário cautela, pois além do desenvolvimento também traz problemas sociais, e fenômenos como a gentrificação, que é o que atualmente se percebe na cidade de Pirenópolis, e com a pandemia do covid-19, é notório que boa parte das pessoas, que possuem casa no Povoado da Capela do Rio do Peixe, se utilizem da segunda moradia como fuga do espaço que está sendo ocupado por turistas.

Entender o fenômeno da gentrificação é essencial para também se entender o intenso processo de urbanização que o Povoado vem enfrentando nos últimos anos. Para Diniz (2015, p. 125), o processo de gentrificação não se limita apenas a áreas centrais nas cidades, ele vai se expandindo também para áreas rurais:

(...)os processos de gentrificação ultrapassam as áreas centrais e históricas das cidades, passando a envolver a reestruturação residencial e comercial de áreas rurais, periféricas e suburbanas, não só de cidades anglo-saxãs, mas de cidades em todo o mundo, inclusive aquelas situadas em países menos desenvolvidos.

Logo, o morador da cidade de Pirenópolis, devido ao aumento do fluxo de pessoas, principalmente em finais de semana e feriados, busca refúgio em outras localidades, como o Povoado da Capela do Rio do Peixe, que além de uma segunda residência, também está se transformando em um local de novas oportunidades de trabalho, já que de forma gradativa, vai se tornando conhecida no meio turístico pela proximidade com atrativos da região, e pela visibilidade na mídia como as produções cinematográficas dos cantores Zezé de Camargo e Luciano.

RECORTES JURÍDICOS DE UMA URBANIZAÇÃO IRREGULAR

O Povoado da Capela do Rio do Peixe, se manteve como núcleo urbano e está em crescente expansão de seu núcleo urbano populacional. É possível verificar na legislação municipal, na década de 80, previsões sobre os critérios que deveriam ser adotados para as questões de parcelamento e loteamentos, tanto no Distrito como nos Povoados do Município de Pirenópolis, a Lei Municipal nº 143/82. Na referida Lei, em seu artigo 9º, há a seguinte previsão: “O parcelamento do solo urbano nos povoados do Município de Pirenópolis, por solicitação do interessado, poderá ser dispensado do exame e anuência prévia pela Fundação Indur”.

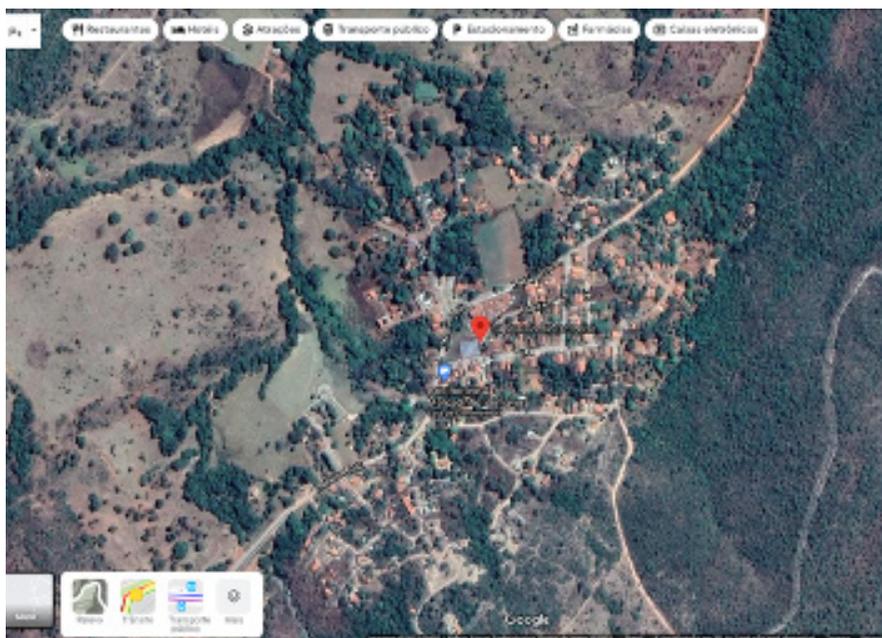
A Lei foi editada em 20 de dezembro de 1982, e falava sobre as questões de parcelamento do solo urbano de todo município, tratando assim do parcelamento do solo, não só da cidade, mas também de seus povoados e Distrito, e vale ressaltar que mesmo com legislação anterior que já previa possíveis parcelamentos do solo, como se urbanos fossem, o Plano Diretor do Município que foi editado no ano de 2002, manteve essas áreas como rurais.

O levantamento das áreas que vem sendo construídas no Povoado da Capela do Rio do Peixe são de suma importância para análise de fatores sociais e econômicos do município de Pirenópolis, pois na maioria dos casos, se trata de uma população flutuante que ali residem em épocas específicas, seja por uma festa de romaria, em finais de semana, ou pela expectativa e oportunidade de trabalho. O crescimento dessa localidade é perceptível, como se vê nas imagens abaixo:

Figura 2. Povoado da Capela do Rio do Peixe, Lôbo, 2010, p. 56.



Figura 3. Povoado da Capela do Rio do Peixe, Google Earth , maio de 2021.



A organização territorial, por meio do Plano Diretor, consta no Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, que atribui: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, dessa forma cabe ao Município a organização e a denominação de quais áreas são urbanas e delimitar seus espaços geográficos, para ajudar na projeção de crescimento, bem como contribuir para que o poder público crie políticas institucionais para amparar a população dessas localidades com uma infraestrutura básica de saúde, educação e segurança, por exemplo, que ano após ano fica à mercê de quem está no executivo para realizar serviços simples, como a coleta de lixo. Se são áreas habitadas por aglomerados urbanos, devem ser consideradas como tal, e não como áreas rurais, até mesmo visando futuras regulamentações, seja de lotes que não possuem escrituras, seja de novos loteamentos.

Na atual conjuntura, no Povoado da Capela do Rio do Peixe, há imóveis, que pela atual legislação municipal pertencem a área rural do município, porém com tamanhos compatíveis a áreas urbanas. Nesse diapasão, cabe ressaltar que há também processos de usucapião com terrenos proporcionais aos de áreas urbanas, e mesmo diante de tais fatos, há uma despreocupação por falta de regulamentação do Plano Diretor, feito pelo município no ano de 2002, a Lei Complementar nº 002/02, que não menciona essas áreas como urbanas, permanecendo, assim, o entendimento legal, como rurais.

O interessante é que mesmo se tratando de uma legislação que irá completar em breve 20 anos, acumulando quase 10 anos de atraso para revisão. Na época em que foi editada, o Povoado já era consolidado como área de núcleo urbano, mas mesmo assim os legisladores da época não levaram em consideração tal fato.

Para o IBGE (2000), as situações consideradas urbanas, são aquelas cuja as áreas são urbanizadas ou não, que correspondam às cidades, como as sedes municipais, as vilas, ou sedes distritais, ou às áreas que são urbanas e isoladas, devendo ser definidas por lei municipal, e a situação rural, abrangeria fora desses limites, sendo inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados, os núcleos e os outros aglomerados.

No caso do Povoado da Capela do Rio do Peixe, notamos uma situação que pode ser considerada híbrida, já que ele se enquadra tanto como uma vila, ou como um aglomerado rural de extensão urbana, que está em um processo de expansão e urbanização, porém ao analisar o Código Tributário Nacional, principalmente nos quesitos que falam a respeito da cobrança de IPTU (Imposto Patrimonial sobre o Território Urbano), que preceitua em seu artigo 32:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel

por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Ao analisar referido dispositivo, percebemos que o povoado possui o calçamento com meio fio, rede de iluminação pública, e escola primária dentro da povoação, bem como posto de saúde, se enquadrando portando nas características legais de território urbano, e mesmo com toda a infraestrutura urbana, ainda é considerado como área rural.

A falta de previsão no Plano Diretor, de que se trata de uma área urbana, vem acarretando um crescimento desordenado e sem planejamento, onde limites ambientais não são respeitados, e sempre há conflitos aparentes em ações previdenciárias, pois ao entrar com processos de aposentadorias os moradores que residem nessas localidades consideram-se habitantes na zona rural, quando na verdade, em diversos outros momentos, usufruem de serviços típicos de áreas urbanas.

Esse conflito da realidade de fato com o que prevê a legislação, faz com que o lugar não cumpra sua função social, contida no artigo 5º, inciso XXIII da Constituição de 1988, que garante que “a propriedade atenderá a sua função social”, já que quando se trata da função social urbana, consta no artigo 182, parágrafo 2º, do mesmo dispositivo, que: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, e quando se trata da função social rural, o artigo 186, prevê que:

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.

Analisando a situação fática, é notório que o Povoado da Capela do Rio do Peixe não cumpre nem a função social urbana e nem a função social rural, e a falta de definição acarreta problemas sérios para a população que ali residem, um exemplo, é a falta de fornecimento de água tratada pela SANEAGO, que é a empresa responsável pelo fornecimento de água tratada no município, pois a mesma alega que não pode fornecer

o serviço na localidade por se tratar de área rural.

Ribeiro, Luz e Valva (2019, s/p), afirmam que “que a propriedade não tem mais um caráter absoluto e que nem o homem nem a coletividade têm direitos, mas cada indivíduo tem uma função a cumprir na sociedade”, e que no caso da propriedade, sua função social vem descrita na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 186, falando dos requisitos para os imóveis rurais atendê-la, e o parágrafo 2º do artigo 182, tratando da função social do imóvel urbano, que será atendido se cumprir as exigências do Plano Diretor e suas limitações.

Pequeno (2008, s/p) fala da necessidade de previsão de infraestrutura para a expansão que as cidades e áreas urbanas vêm passando a partir do século XX, quando a maioria da população brasileira passa a viver nas cidades, e se faz necessário um planejamento para que se possa “articular o crescimento urbano à provisão de infraestruturas, à estruturação o sistema viário, ao direcionamento da expansão da cidade e em especial ao controle do uso do solo e da ocupação do território”, ou seja, no caso do Povoado, não há esse controle da ocupação do território, quem dia após dia se expande com loteamentos sendo criados nos pastos que rodeiam a povoação, e utilizando recibos particulares para se firma o negócio.

O imóvel rural, assim como o imóvel urbano, são bens individuados e caracterizados, possuindo características e função social próprias, seja física, como a localização, área, limites, confrontações, ou as funções jurídicas, que se referem a matrícula, registro, ou transcrição, que deveriam ser registradas no Cartório de Registro de Imóveis (Serra e Guerra Serra, 2020).

Pela falta ou omissão da legislação municipal, em relação a situação jurídica de fato do Povoado, ocorrem problemas sociais e jurídicos, já que quem quer ter seu imóvel escriturado, acaba recorrendo ao instituto da usucapião, ou seja, leva para o judiciário resolver a questão que o legislativo e o executivo foram omissos. Então nos dias atuais, é possível encontrar imóveis que estão em área consideradas rurais pelo município, cujo parcelamento mínimo do solo é de vinte mil metros quadrados, mas com escrituras com áreas do tamanho de lotes urbanos.

Borges e Liz (2017, p. 65) afirmam que o “aspecto formal da diferenciação entre área rural e urbana, normalmente é dado pela legislação municipal, que define, entre outras questões, o perímetro e o uso e ocupação do solo das áreas rurais e urbanas e para Santin e Comiran (2018), as grandes causas dos entraves sociais que são vistos na atualidade, se devem ao processo descontrolado de urbanização que o território brasileiro passou, com o deslocamento da população rural para os grandes centros urbanos, na busca de melhoria de vida e de trabalho, sem que houvesse planejamentos dos governantes para enfrentar essa realidade.

Situação que também ocorre na área do Povoado, que atualmente tem a

predominância de novas aquisições e construções por pessoas que ali não se estabelecem, e vão à procura de uma segunda residência, as casas de veraneio, ou pela oportunidade de trabalho que surgem em função da expansão da atividade turística para as áreas rurais do município de Pirenópolis.

O Estatuto das Cidades, regulamentado pela Lei 10.257/2001, tem previsão Constitucional, e é incumbido da regulamentação e subsídios de políticas que ordenem o crescimento urbano com fins de preservação da função social da cidade, e coloca o Plano Diretor como instrumento básico de uma política urbana que vise a busca ao acesso igualitário de todo cidadão a cidade, de forma que defina formas de garantir a função social da propriedade urbana, um meio ambiente equilibrado, e disponibilize instrumentos de uso e ordenação do solo rural e urbano, o que não vem ocorrendo.

Atualmente, o Povoado da Capela do Rio do Peixe se caracteriza como uma área que não possui função social, já que não cumpre a função social urbana, porque está localizada na área rural do município, e não cumpre a função social rural, pois esta em crescente processo de urbanização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Alguns dos núcleos urbanos que se formaram na área considerada rural do município de Pirenópolis, vêm desde o período da mineração, porém, ainda não são legalmente reconhecidos como áreas urbanas pelo Plano Diretor. Por não serem mencionados no atual Plano Diretor, que está em processo de revisão, seria necessário a análise desses núcleos, de forma a possibilitar uma regularização jurídica, para que o Poder Público institua diretrizes de desenvolvimento, voltadas à habitação, saneamento básico e transporte, para de fato, essas regiões exercerem a função social que lhes é devida e proporcionar o bem estar de seus habitantes.

A função social do que é área urbana, deveria estar descrita no Plano Diretor, o que nessas regiões, fica impossível o seu cumprimento, já que não há previsão de sua tipificação, e como áreas rurais, também não cumprem o que é previsto no inciso I, artigo 4º da Lei nº 8.629/93 que define o que é imóvel rural: “Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agro-industrial”.

Na atualidade é comum que pessoas busquem cidades interioranas para fugir do movimento e tumulto dos grandes centros urbanos, e localidades como o Povoado da Capela do Rio do Peixe, tem sido cada vez mais utilizados como refúgio, seja por casa de veraneio, segundas residências, ou pelas oportunidades de trabalho com a atividade turística.

A organização por meio do Plano Diretor, denominando essas áreas como urbanas e delimitando seus espaços geográficos, ajudaria na projeção de crescimento, bem como contribuiria para que o poder público criasse políticas públicas para amparar a população dessas localidades com uma infraestrutura básica, de saúde, educação e segurança por exemplo, que ano após ano, fica à mercê de quem está no executivo para realizar serviços simples como a coleta de lixo. Sem se falar, que se são áreas habitadas por aglomerados urbanos, e deveriam ser consideradas como tal, e não rurais, até mesmo para futuras regulamentações, seja de lotes que não possuem escrituras, seja de novos loteamentos.

A falta dessa previsão no Plano Diretor, vem acarretando um crescimento desordenado e sem planejamento, onde limites ambientais não são respeitados, sem se falar, que sempre há um conflito aparente em ações previdenciárias, pois ao entrar com processos de aposentadorias, os moradores que residem nessas regiões, consideram-se morando na zona rural, quando na verdade, em diversos momentos, usufruem de serviços típicos de áreas urbanas.

É preciso planejar o crescimento não só da cidade, mas de toda aglomeração populacional que o município de Pirenópolis possui. Para Mota (2003), o planejamento territorial embora seja atribuição municipal, que no caso de Pirenópolis, a esperança vem na revisão do atual Plano Diretor, não deve se limitar ao espaço da cidade, devendo se vincular ao meio rural e à escala regional, tentando focar em possíveis problemas que toda a região possa ter em um futuro, por uma ocupação desordenada, e que cada vez mais adentra e parcela o solo de áreas rurais.

REFERÊNCIAS

BECKER, , Howard S. **Segredos e truques da pesquisa**. Tradução, Maria Luiza X. de A. Borges; revisão técnica, Karina Kuschnir. — Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007

BORGES, S. F. ; LUZ, Janes Socorro da. Diretrizes e Políticas Públicas para Habitação Rural: O Exemplo de Bela Vista de Goiás. **Revista UNIABEU**, v. 9, p. 64-71, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 05 out. 2020.

_____. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direitos tributários aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm. Acesso em 16 jun. 2021

_____. **Lei nº 8.629 de 25 de fevereiro de 1993**. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/

LEIS/L8629.htm. Acesso em 05 out. 2020.

_____. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 14 out. 2020.

CURADO, João Guilherme da Trindade. **Lagolândia — paisagens de festa e de fé: uma comunidade percebida pelas festividades**. 2011. 318 f. Tese (Doutorado em Geografia) – IESA/UFG: Goiânia, 2011.

DINIZ, Luciano dos Santos. **(Re)estruturação urbana e o processo de gentrificação em Venda Nova, Belo Horizonte/MG**. 2015. 328 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

GOMES, Horiestes; TEIXEIRA NETO, Antônio. **Geografia: Goiás/Tocantins**. Goiânia: Cegraf/UFG, 1993.

IBGE – **Instituto Brasileiro De Geografia E Estatística**. Sinopse preliminar do censo demográfico 2000. Rio de Janeiro, 2000, v.7.

HUFFNER, João Gabriel Pinheiro; FERREIRA OLIVEIRA, Ana Rosa. **Crescimento Urbano Desordenado no Município de Ponta de Pedras na Ilha do Marajó: um estudo de caso do bairro do Carnapijó**. INTERESPAÇO: REVISTA DE GEOGRAFIA E INTERDISCIPLINARIDADE, v. 3, p. 159-181, 2017.

JAYME, Jarbas. Famílias pirenopolinas: ensaios genealógicos. Vol. I a V, Goiânia, UFG, 1973.

_____. Esboço Histórico de Pirenópolis. Goiânia: UFG, 1971, 2 vol. 626p.

LÔBO, Tereza Caroline. **Capela do Rio do Peixe em Pirenópolis/Goiás: lugar de festa**. 2011. 184 f. Tese (Doutorado em Geografia) – IESA/UFG: Goiânia, 2011.

_____, Tereza Caroline. **A Singularidade de um lugar festivo: o Reinado de Nossa Senhora do Rosário dos Pretos e o Juizado de São Benedito em Pirenópolis**. 2006, 152 f. Dissertação (Mestrado) – IESA/UFG: Goiânia, 2006.

MOTA, Suetônio. **Urbanização e Meio Ambiente**. 3. ed. Rio de Janeiro: ABES, 2003.

NUCADA, Miraci Kuramoto. **A trama e o drama no entorno de Goiânia: forças e tensões**. 2010, 323 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2010.

PEQUENO, Renato. Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: transformações e tendências. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2008, v. XII, n. 270 (35). Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-35.htm>. Acesso em 05 out. 2020.

PIRENÓPOLIS. **Lei nº 141/82**, 20 de dezembro de 1982. “Dispõe Sobre o Parcelamento

do Solo Urbano no Município de Pirenópolis e dá Outras Providências”. Disponível em: <http://www.pirenopolis.tur.br/arquivo/leis/LEI141.pdf>. Acesso em 08 set. 2019.

_____. **Lei Complementar nº 002/02**, de 12 de dezembro de 2002. “Dispõe Sobre a Aprovação do Plano Diretor de Pirenópolis, conforme o Disposto no Artigo 182, da Lei Orgânica do Município de Pirenópolis e dá Outras Providências”. Disponível em <http://www.pirenopolis.tur.br/arquivo/leis/lei002-02PlanoDiretordePirenopolis.pdf>. Acesso em 08 set. 2019.

_____, **Lei Complementar nº 007/05**, de 04 de outubro de 2005. “Dispõe Sobre o Ordenamento Territorial, Definindo Zonas Urbanas, de Expansão Urbana e Rural do Município de Pirenópolis, Autoriza Concessão de Fechamento e dá Outras Providências”. Disponível em: http://www.pirenopolis.tur.br/arquivo/leis/lei007_05.pdf. Acesso em 09 set. 2019.

RIBEIRO, I. S. ; LUZ, J. S. ; VALVA, M. A. Direito da superfície como instrumento de política urbana no município de Anápolis (GO). **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, p. 299-315, 2019.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela . Direito urbanístico e regularização fundiária. **Direito da cidade**, v. 10, p. 1595-1621, 2018.

SERRA, Monete Hipólito; GUERRA SERRA, Márcio. **Registro de Imóveis**. Coordenado por Christiano Cassettari. 4ª ed. Indaiatuba, SP: Editora Foco, 2020.

POR QUE NÃO PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? UMA DISCUSSÃO SOBRE OS PDS'S A PARTIR DE DADOS SOBRE O ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Virgínia Totti Guimarães¹
Felipe Hermeto de Almeida²
Paula Máximo de Barros Pinto³

1 INTRODUÇÃO

A Lei 13.465 de 2017, resultado da conversão da Medida Provisória 759 de 2016, provocou profundas modificações nas políticas de reforma agrária adotadas no Brasil, ao alterar, por exemplo, o procedimento de seleção das famílias beneficiárias da política pública, as formas de titulação e de emancipação dos assentamentos rurais. Percebemos que a opção política dos últimos anos, sendo a mencionada Lei um de seus marcos, volta-se para a lógica proprietária, expressa no objetivo de produzir títulos fundiários individuais, facilitando a mercantilização de áreas destinadas à reforma agrária e, muitas vezes, antes com titulação coletiva ou títulos não passíveis de comercialização.

Identificamos que a mesma opção pela colocação de áreas antes fora do mercado tem sido constante nas políticas socioambientais, com avanço sobre terras indígenas, territórios quilombolas e de outras comunidades tradicionais, unidades de conservação, dentre outros casos. Os institutos que fogem a esta lógica proprietária, como no caso dos que garantem posses e propriedades coletivas, tendem a ser mais impactados pelas políticas atuais, já que incompatíveis entre si. No entanto, isso não significa afirmar que, em outras épocas, posses e propriedades coletivas tenham sido plenamente asseguradas.

O presente trabalho tem como hipótese que o Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), categoria de assentamento ambientalmente diferenciado, teve uma aplicação restrita a determinadas regiões e foi instrumento pouco utilizado em determinados locais, como no Estado do Rio de Janeiro, objeto de estudo neste trabalho. E que, mesmo com aplicação restrita, a partir da Lei 13.465/2017 e sua alteração significativa da política de reforma agrária no país, estes assentamentos tendem a ser mais atingidos e ainda menos utilizados como instrumento de política pública de reforma agrária. Assim, trabalhamos também com a hipótese de que, diante do cenário atual político, que privilegia a emissão de títulos individuais de propriedade, o que será visto (e já há fortes indícios neste sentido) será a desconsideração completa do instituto, em afronta ao que determina a Constituição Federal.

1 Doutora em Direito (PUC-Rio). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Professora da PUC-Rio. virginia@puc-rio.br.

2 Mestre no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). fhermetoa@hotmail.com.

3 Mestranda no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRRJ). paula.maximo@yahoo.com.br.

A metodologia adotada será a lógico-indutiva e incluirá: apresentação de dados dos dois PDS's criados no Estado do Rio de Janeiro, contextualização da adoção deste instrumento a partir dos dados nacionais e análise da situação institucional do INCRA neste Estado; além disso, discutiremos os dados produzidos a partir de uma revisão bibliográfica sobre o assunto e situados no momento de retrocessos da legislação agrária e ambiental, com foco na Lei 13.465/2017.

Com este trabalho pretendemos aprofundar a discussão sobre a adoção dos projetos de desenvolvimento sustentável no Estado do Rio de Janeiro, compreender melhor os impactos que vêm sendo sentidos nestes assentamentos fluminenses a partir da edição da Lei de 2017 e contextualizar esta mudança de rumo da política agrária brasileira.

2 UM PANORAMA DOS PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO RIO DE JANEIRO

A política de reforma agrária brasileira é desenvolvida pelo INCRA, que, atualmente, dispõe de assentamentos tradicionais e assentamentos ambientalmente diferenciados, conforme o caso. São seis as modalidades de assentamentos para a realização da política de reforma agrária, quais sejam, Projeto de Assentamento (PA), Projeto de Assentamento Casulo (PAC), Projeto Descentralizado de Assentamento Sustentável (PDAS), e os assentamentos ambientalmente diferenciados nas modalidades Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), Projeto de Assentamento Agroextrativista (PAE) e Projeto de Assentamento Florestal (PAF)⁴ (BRASIL, 2021).⁵

Com o objetivo de compreender como os instrumentos de reforma agrária ambientalmente diferenciada, em particular a modalidade Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS), vêm sendo mobilizados pelos gestores públicos no Estado do Rio de Janeiro, neste item vamos apresentar dados sobre os assentamentos de reforma agrária no Estado, objetivando visualizar a amplitude da aplicação de cada modalidade de assentamento.

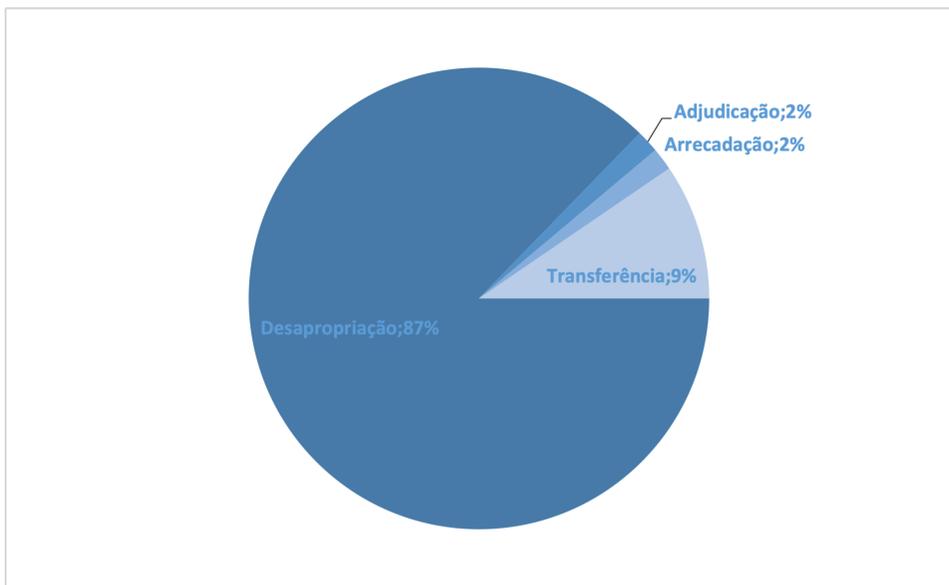
Inicialmente, levantamos a distribuição dos Projetos de Desenvolvimento Sustentável por estado da federação (Gráfico 1), que evidencia a disparidade de uso desta modalidade pelas Superintendências Regionais do INCRA. Os 139 PDS no Brasil estão distribuídos,

⁴ Há também as modalidades de áreas criadas por outros órgãos da administração pública que são reconhecidas pelo INCRA, com o objetivo de inserir as famílias beneficiárias nas políticas públicas de reforma agrária, como o acesso à créditos do Pronaf e ao Programa Nacional de Reforma Agrária, quais sejam: Projeto de Assentamento Estadual (PE), Projeto de Assentamento Municipal (PAM), Reservas Extrativistas (RESEX), Território Remanescentes Quilombola (TRQ), Reconhecimento de Assentamento de Fundo de Pasto (PFP), Reassentamento de Barragem (PRB), Floresta Nacional (FLONA) e Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS). BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Modalidades**. 2021. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/assentamentosmodalidades.html>. Acesso em: 17 jun. 2021.

⁵ Além destes, existem os assentamentos rurais criados com base e modalidades não mais utilizadas pelo órgão, quais sejam Projetos de Colonização (PC), Projetos Integrados de Colonização (PIC), Projetos de Assentamento Rápido (PAR), Projetos de Assentamento Dirigido (PAD), Projetos de Assentamento Conjunto (PAC) e Projetos de Assentamento Quilombola (PAQ).

em números absolutos, de maneira desigual entre os estados e regiões; São Paulo tem 20 assentamentos rurais na modalidade PDS, Pará 44 e Amazonas 20, enquanto Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Paraíba, Rio Grande do Norte, Espírito Santos, Alagoas, Roraima e Tocantins não tem nenhum (BRASIL, 2020). O Estado do Rio de Janeiro tem dois Projetos de Desenvolvimento Sustentável.

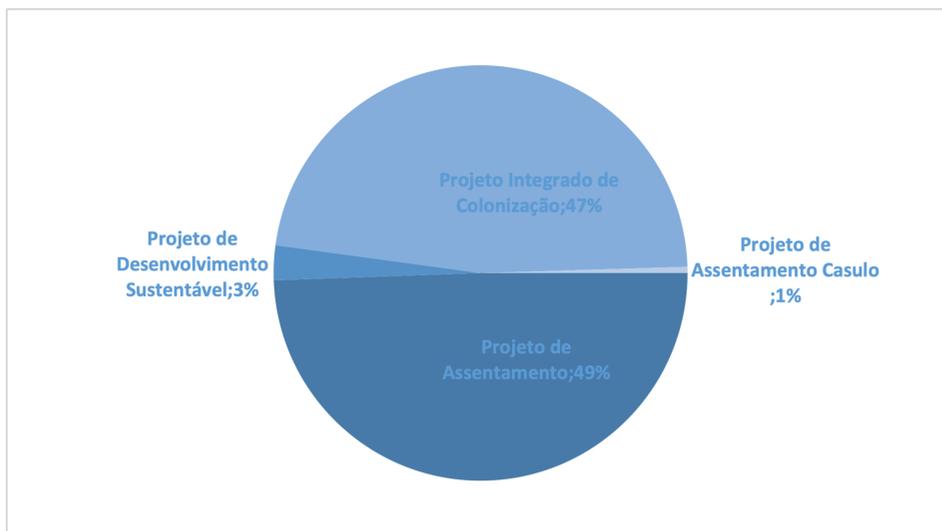
Gráfico 1: Projetos de Desenvolvimento Sustentável por Estado



Fonte: GUIMARÃES; ALMEIDA; PINTO (2021), produzido a partir de dados do INCRA (2020).

Ao longo dos anos, a Superintendência Regional do INCRA no Rio de Janeiro (SR- 07) mobilizou apenas quatro modalidades de assentamentos na criação dos 63 assentamentos rurais sobre responsabilidade da autarquia no estado, quais sejam os Projetos de Assentamento, Projeto de Desenvolvimento Sustentável, Projeto Integrado de Colonização e Projeto de Assentamento Casulo (Gráfico 2). Dentre estes, predomina a modalidade Projeto de Assentamento (PA) com uma proporção de 81% em relação a outras modalidades, o que, em números absolutos, significa 51 PAs. Por outro lado, os assentamentos ambientalmente diferenciados foram pouco implementados no estado, já que não foi criado nenhum Projeto de Assentamento Florestal ou Projeto de Assentamento Agroextrativista e apenas dois Projetos de Desenvolvimento Sustentável.

Gráfico 2: Projetos de Assentamento no Estado do Rio de Janeiro: por modalidade de assentamento



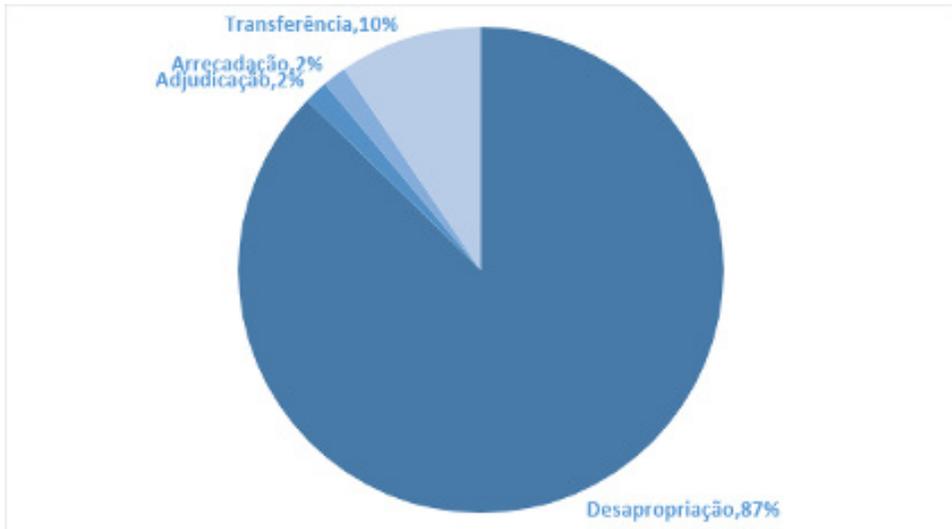
Fonte: GUIMARÃES; ALMEIDA; PINTO (2021), produzido a partir de dados do INCRA (2020).

Na sequência, avaliamos as informações sobre as formas de obtenção de terras dos assentamentos de reforma agrária no estado do Rio de Janeiro. Como se pode depreender do gráfico 3, a desapropriação para fins de reforma agrária (art. 184, 185 e 186, Constituição Federal) foi a forma de obtenção da maioria dos assentamentos do estado, tendo apenas um caso de adjudicação⁶.

A desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, importante notar, prevê como possível rito inicial do processo o apontamento de imóveis passíveis de desapropriação por entidades sindicais de trabalhadores rurais (BRASIL, 1997). Isso corrobora para as estatísticas existentes de que aproximadamente 85 a 90% dos assentamentos são resultado de ocupação de grandes imóveis improdutivos por famílias organizadas junto à movimentos sociais, sindicatos e/ou outros grupos (FERNANDES 2010, 2018).

⁶ Ver: Adjudicação de imóveis rurais em favor do Programa Nacional de Reforma Agrária em execuções propostas pela União ou por Autarquias e Fundações Públicas Federais. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria Conjunta nº 12**, de 21 de maio de 2014. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30055682/do1-2014-05-22-portaria-conjunta-n-12-de-21-de-maio-2014-30055678. Acesso em: 28 jun. 2021.

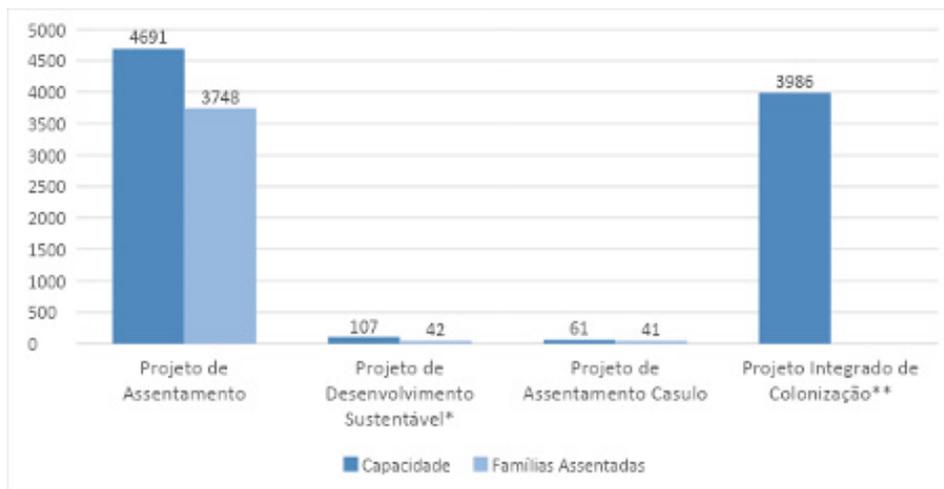
Gráfico 3: Projetos de Assentamento no Estado do Rio de Janeiro: forma de obtenção de terra



Fonte: GUIMARÃES; ALMEIDA; PINTO (2021), produzido a partir de dados do INCRA (2020).

Outra informação importante que pode nos ajudar a pensar o alcance da utilização das modalidades de assentamentos no estado do Rio de Janeiro diz respeito ao quantitativo de famílias assentadas por modalidade de assentamento. Dados do INCRA (2020) demonstram a capacidade total do assentamento e, ainda, anunciam a quantidade de famílias efetivamente assentadas. Nesse sentido, seja pela capacidade total ou pelas famílias assentadas, notamos uma discrepância grande entre as famílias assentadas nos assentamentos tradicionais em relação aos assentamentos ambientalmente diferenciados, uma vez que essa discrepância reside no número de assentamentos criados em cada modalidade, isto é, a soma dos PAs representa uma capacidade de assentar 4.691 famílias, enquanto a soma dos PDSs representa 107 famílias.

Gráfico 4: Projetos de Assentamento no Estado do Rio de Janeiro: famílias assentadas por modalidade de projeto⁷⁸



Fonte: GUIMARÃES, ALMEIDA e PINTO (2021), produzido a partir de dados do INCRA (2020).

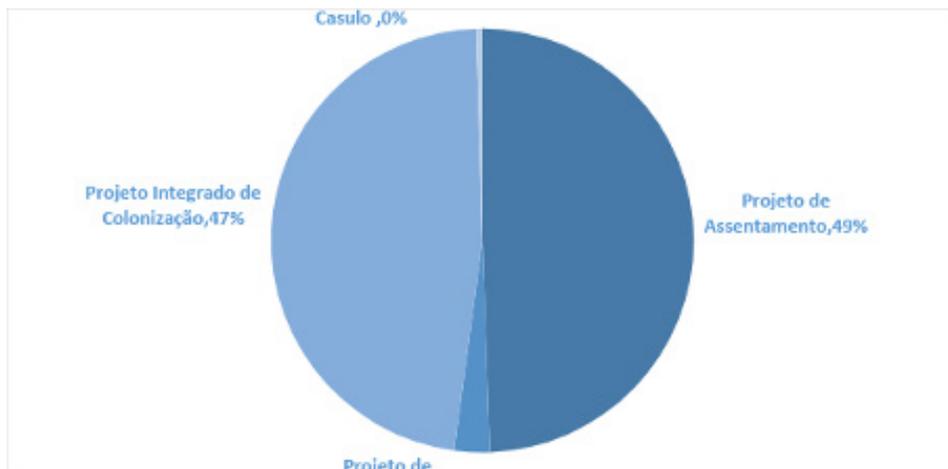
Por fim, levantamos a distribuição da área total dos 63 assentamentos do estado do Rio de Janeiro entre as modalidades criadas, em números absolutos representa um total de 115.209,58 ha. Os dados (gráfico 5) apontam que 49% (56.956,38 ha) da área dos assentamentos foi destinada aos Projetos de Assentamento e apenas 3% (3.114,29 ha) aos Projetos de Desenvolvimento Sustentável. Essa maneira é possível concluir que a única modalidade ambientalmente diferenciada implementada no estado, o PDS, apesar de mais recentemente regulamentado que os PA's⁹, não constituiu inicialmente parte do repertório de luta dos movimentos sociais pelo direito à terra no estado, apesar de, como será aprofundado adiante, ter sido mobilizado de forma repressiva pelas instituições competentes pela sua implementação. A relação conflituosa na qual a modalidade ambientalmente diferenciada é introduzida no território contrasta com a orientação convencional das políticas públicas ambientais desenvolvidas no estado, que apresenta altos índices de conservação da Mata Atlântica, com aproximadamente 867.000ha destinados à Unidades de Conservação, ou 19,7% do território estadual (ALMEIDA 2021). Nesse aspecto, a política de criação de assentamentos é concebida de maneira dissociada da dimensão ambiental, que emerge enquanto conflito e não enquanto potencial.

7 Não encontramos dados do INCRA sobre as famílias assentadas no PDS Sebastião Lan.

8 Não encontramos dados do INCRA sobre as famílias assentadas nos PIC's.

9 A modalidade PDS surge com a Portaria nº 477 de 1999, já os assentamentos convencionais foram regulamentados pela Lei nº 8.629 de 1993.

Gráfico 5: Projetos de Assentamento no Estado do Rio de Janeiro: área por modalidade de projeto.



Fonte: GUIMARÃES; ALMEIDA; PINTO (2021), produzido a partir de dados do INCRA (2020).

As diferentes modalidades de assentamento do estado do Rio de Janeiro indicam além de uma trajetória histórica da política pública, inicialmente com os Projetos Integrados de Colonização, em seguida no período da redemocratização e Nova República, com regulamentação dos dispositivos legais da reforma agrária prevalece a criação dos Projetos de Assentamento convencionais e, a partir de 2014, temos os primeiros casos de PDS. É importante notar que entre essas diferentes modalidades, há distinções relevantes desde a metodologia de implementação desses assentamentos (FRAGA 2019, ALMEIDA 2021) mas também nos regimes de controle e titularidade sobre a terra. Nos PDS o acesso à terra pelo/a beneficiário/a da política pública é realizado mediante Concessão de Direito Real de Uso (CDRU)¹⁰, isto é quando o direito de uso e gozo são transferidos aos beneficiários e seus herdeiros permanecendo o imóvel no patrimônio público. Já nos PA's haveria a faculdade de escolha, pela comunidade, entre a titulação definitiva por meio de CDRU mas também por meio de Título de Domínio (TD), pelo qual é transferida a propriedade do imóvel público para os particulares beneficiários. Se observado o novo regime de consolidação compulsória de assentamentos estabelecido pela medida Provisória nº 759/16 e confirmado pela Lei nº 13.465/17, o Título de Domínio, que desvincula o imóvel do patrimônio da União, orienta também para a desvinculação do imóvel da política pública da reforma agrária, dessa forma disponibilizando as terras no mercado e desresponsabilizando a autarquia de implantar infraestrutura básica para viabilização das

¹⁰ Instrução Normativa INCRA nº 99 de 2019, artigo 83, §1º.

atividades de produção e escoamento, vulnerabilizando as famílias às pressões de atores mais capitalizados capazes de investimento.

Dessa forma, é possível identificar que a forte (re)orientação da política fundiária para os Títulos de Domínio (em detrimento das CDRU) representa a priorização de reintrodução, de grandes terras improdutivas antes sob domínio privado e desapropriadas por interesse social, no mercado mas já loteadas em unidades menores e de maior liquidez comercial, arriscando a tornar o INCRA um “balcão de terras” (SAUER e LEITE 2017). Abandona-se gradualmente a ideia de desenvolvimento territorial de assentamentos e sua dimensão coletiva, integrada, oferecendo-se uma perspectiva individual, que por sua vez se expressa nos ordenamentos territoriais dos assentamentos elaborados pelos quadros técnicos da autarquia para os assentamentos, nos quais praticamente inexistem espaços comuns, áreas de produção coletiva ou mesmo de recreação e confraternização, prevalecendo os lotes individuais/familiares.

Esse conjunto de políticas apontados por autores enquanto próprios de uma contrarreforma agrária (ALENTEJANO 2015) ou um desmonte da reforma agrária (SAUER e LEITE 2017), tem como um de seus efeitos a desmobilização das organizações populares, associações, movimentos sociais, no que tange o controle do próprio território. Como indicado, sendo o PDS uma modalidade ambientalmente diferenciada que efetiva a titularidade definitiva da terra por meio dos CDRU, buscou-se investigar também como tem sido a operacionalização desses assentamentos no estado do Rio de Janeiro, uma vez que, em tese, apresentariam uma estrutura normativa capaz de garantir uma maior organicidade no planejamento territorial com maior relevância da organização coletiva (no sentido de diálogo interinstitucional) e comunitária (entre as famílias assentadas/acampadas).

3 O PDS SEBASTIÃO LAN II E O PDS OSVALDO DE OLIVEIRA: UM BREVE HISTÓRICO DA CRIAÇÃO DOS DOIS PDS LOCALIZADOS NO RIO DE JANEIRO

De acordo com o INCRA, em sua relação de assentamentos reconhecidos, no estado do Rio de Janeiro existem dois Projetos de Desenvolvimento Sustentável. São esses o PDS Osvaldo de Oliveira, em Macaé, e Sebastião Lan II, em Silva Jardim, que, apesar das trajetórias distintas, apresentam convergências nos contextos de implementação e nos conflitos institucionais que emergem desses processos. Ambos foram formalmente criados no ano de 2014 mas o desenvolvimento que se segue a partir dos atos fundantes configurou situações territoriais e jurídico-administrativas específicas.

Inicialmente cabe ressaltar que oficialmente no PDS Osvaldo de Oliveira constam 42 famílias assentadas de uma capacidade total de 63, com entrega dos documentos de concessão de uso aos beneficiários. Já no caso Sebastião Lan II, trata-se de um assentamento

sem reconhecimento oficial de sua ocupação, uma vez que não constam, nas relações do INCRA nenhuma família assentada, de uma capacidade total para 44. O porquê dessa grande diferença no desenvolvimento de assentamentos criados no mesmo ano e na mesma modalidade deve ser inferido com mais atenção a partir da análise mais detalhada desses territórios.

3.1 PDS SEBASTIÃO LAN II

O PDS Sebastião Lan II é resultado da ocupação realizada em 1997 por famílias organizadas junto ao MST e ao sindicalismo de trabalhadores rurais (FETAG), de áreas das Fazendas Arizona e Sobara, no Vale do São João, entre os Municípios de Casimiro de Abreu e Silva Jardim, ambas fruto de grilagem. De acordo com Rodolfo da Costa (2019), seriam “terras incorporadas após a canalização do rio São João e do rio Aldeia Velha. [...] Os supostos ‘donos’ se ‘beneficiaram’ de investimentos públicos (retificação de rios e drenagem dos terrenos), somados à corrupção de agentes privados e públicos”. Vale ressaltar que a região foi apontada por programas governamentais como de interesse para implementação de projetos agropecuários nas quais figuravam a monocultura e a utilização de insumos químicos (a “modernização”) mas posteriormente abandonado em detrimento de uso imobiliário para sítios etc.

Inicialmente a ocupação se dá no local onde hoje é o assentamento Sebastião Lan I, batizado em homenagem ao líder sindical rural assassinado na região. Em seguida expande-se para a outra margem do Rio, na área denominada “Brejão”, onde hoje está o Sebastião Lan II. A ocupação, mais uma vez, se estendeu à “Ilha Tinguiba”, “área [que] “emergiu” após a construção da barragem de Juturnaíba, uma terra devoluta ilegalmente ocupada por alguns fazendeiros” (COSTA, 2019). Porém nessa segunda expansão foram intimidados e posteriormente expulsos por homens armados inclusive com uso de metralhadoras. Essa última área seria destinada à implementação do assentamento Sebastião Lan III, que, no entanto, nunca foi implementado, tendo os grileiros alvejado a tiros os próprios servidores do INCRA quando dos trabalhos de reintegração. Portanto podemos observar que o PDS Sebastião Lan II se inseria inicialmente em um projeto articulado de um mosaico de três assentamentos na localidade.

Entretanto, esse território se encontra próximo à Reserva Biológica (ReBio) Poço das Antas, em sua Zona de Amortecimento. A relação entre grileiros e a pauta ambiental não apresentava grandes tensionamentos, tendo inclusive beneficiado os primeiros: “Limites naturais entre as fazendas e a Reserva Biológica que, canalizados, “aumentaram” as áreas das respectivas fazendas em detrimento da unidade de conservação” (COSTA, 2019). Os tensionamentos ocorrem a partir da ocupação das terras por trabalhadore(a)s rurais

organizados, evidenciados pela série de estudos realizados no território por instituições governamentais ao longo dos anos.

Realizado entre 2010 e 2011, o “Relatório sobre a situação ocupacional no Acampamento Sebastião Lan II, situado na área do Brejão, município de Silva Jardim, Rio de Janeiro” contou com a participação do INCRA mas também do Instituto Estadual do Ambiente (INEA), Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e Ministério Público Federal e foi então uma condicionante para se atestar a viabilidade do assentamento. É importante observar que é a ação dos movimentos sociais organizados que devolve à União aquele imóvel, uma vez que, como pode-se depreender da relação de assentamentos do INCRA, a obtenção do imóvel ocorreu pela União ocorreu em 1974, ano de fundação da ReBio à qual o assentamento está contíguo. No documento, observa Rodolfo da Costa (COSTA, 2019), opera-se uma distinção entre ocupantes produtivos (ou, moradores) e não-produtivos, isto é, quando não desenvolvem cultivos, cuja consequência institucional é a declaração dos lotes enquanto abandonados e, doravante, vagos. No entanto, como expõe Ribeiro e Costa (2018), as relações da comunidade no assentamento e o reconhecimento e admissão dos seus membros é um processo mais fluído e orgânico, relativamente mais espontâneo, e normalmente recusado pelas instituições governamentais a partir de critérios supostamente objetivos.

Outro estudo, esse realizado pela Embrapa Solos, com título “Levantamento socioeconômico para viabilização do sistema produtivo no acampamento Sebastião Lan II e no assentamento Sebastião Lan I”, aponta a degradação ambiental causada pelos ciclos anteriores de uso da terra e pela composição de uma paisagem de pastagens em ampla proporção, ao tempo que contígua a REBIO, ao passo que a vegetação se alastra progressivamente para além dos limites formais da Unidade de Conservação. O laudo aponta para a suposta inaptidão de parte considerável das áreas, inclusive por conta do fenômeno de alagamentos ocasionados pela barragem a montante.

Esses estudos convergem para a elaboração de uma nota técnica publicada em 2012, que recomendou a implementação do assentamento Sebastião Lan II na modalidade PDS. A proposta já havia sido declinada pela maioria dos acampados, que já se organizavam em unidades individuais sem o caráter comunal normalmente associado à modalidade, em especial no seu contexto da Região Norte, argumenta Costa (2019). Sobre isso, é importante ressaltar que o trabalho coletivo é (ou não) uma realidade endógena e, apesar de mecanismos possíveis para seu fomento mediante políticas públicas, não pode ser imposto¹¹. Adquirindo aspecto intervencionista, a administração pública, determinou,

11 Christina Schiavoni (2015) aponta como a política de reforma agrária do programa de Estado de Hugo Chávez inicialmente conseguiu mobilizar mais de um milhão de pessoas para assentamentos coletivos, mas os arranjos institucionais acabaram assumindo formatações muito rígidas e burocratizadas, o que resultaram na deserção em massa do programa que entrou em declínio sem uma significativa reestruturação. Isso acarretou a manutenção e aprofundamento da dependência

contrariamente à vontade e determinação dos moradores, a modalidade a ser implementada, inclusive enquanto condição para permanência das famílias, após extensas negociações (SANTOS 2016).

Nos registros oficiais e publicizados do INCRA, não constam famílias naquele assentamento, muito embora a comunidade permaneça ali de maneira continuada e estudos como o de Ana Ribeiro e Rodolfo Costa (2018) apontam como os moradores têm buscado se adaptar às peculiaridades ecológicas, hídricas e, inclusive. Dessa forma encontra-se a expressão institucional do entendimento já verbalizado por servidores do INCRA de que o Sebastião Lan II é “um assentamento que não deu certo”. Opera nesse entendimento pressupostos de um “autoritarismo etnocêntrico” (RIBEIRO e COSTA, 2018), que não reconhece os sujeitos reais da reforma agrária em suas reivindicações concretas, em potenciais relações de parceria, articulação (PENNA, 2015), mas como suspeito de imperícia ou improbidade por não responderem aos tipos idealizados propostos pela instituição. A temática ambiental é mobilizada em consonância por diversas instituições públicas, entre as quais MPF, Poder Judiciário, INEA, INCRA de maneira a inviabilizar a implementação do mosaico de assentamentos e criminalizar as famílias de trabalhadores(as) rurais.

Ao contrário do processo impositivo observado no Sebastião Lan II, a implementação da modalidade PDS no assentamento Osvaldo de Oliveira, em Macaé, foi uma reivindicação da comunidade, nem por isso deixando de enfrentar sérios óbices institucionais. Passamos à análise desse segundo caso.

3.2 PDS OSVALDO DE OLIVEIRA

Fruto da ocupação da Fazenda Bom Jardim por mais de 200 famílias de trabalhadores(a)s rurais organizadas junto ao MST em setembro 2010, o PDS Osvaldo de Oliveira foi um esforço de implementação de assentamento de reforma agrária no que anteriormente fora um latifúndio improdutivo próximo à Reserva Ecológica União. Devido a essa proximidade, uma parte considerável do assentamento é ocupado por vegetação nativa, aproximadamente 58% da área total do imóvel (950 ha do total de 1.649ha), não havendo, no entanto, uma declaração de Reserva Legal, que contabiliza 0 ha, junto ao CAR.

Essa característica do território foi central na negociação entre instituições públicas e movimento social. O Ministério Público Federal se contrapunha à criação do assentamento pela proximidade com áreas de mata nativa e a modalidade PDS foi uma ferramenta que

alimentar de produtos estrangeiros e a precarização do acesso a alimentos pela população com a necessidade de programas governamentais de subsídio desses alimentos, cada vez mais processados, em um cenário crescente de insegurança e ameaça à soberania alimentar. Utiliza-se dessas observações para indicar a centralidade da abordagem relacional (SCHIAVONI, 2017) na implementação dessas políticas públicas, da organização do território e do trabalho.

possibilitou a chegada a termos comuns entre os atores. No entanto, essa conciliação só foi alcançada em abril de 2014.

Como já apontado, a ocupação iniciou-se em setembro de 2010. No entanto, o Poder Judiciário foi acionado, determinando a reintegração de posse no local, que ocorreu em novembro daquele mesmo ano, permanecendo as famílias, desde então, acampadas à beira da estrada próxima ao imóvel. O processo judicial de desapropriação foi instaurado em agosto de 2012 e a imissão na posse pelo INCRA só ocorreu em março de 2013. Somente um ano após a imissão as famílias voltam a ocupar o imóvel, em grande parte pela truculência sofrida no local anos antes. Somente em abril de 2014, após intensa negociação, que o INCRA publica portaria autorizando a implementação daquele assentamento na modalidade PDS, enquanto uma das condicionantes para a permanência das famílias e da implementação da política pública da reforma agrária na área, frente às indagações do Judiciário e do MPF de que um assentamento acarretaria degradação ambiental na região.

O suposto tensionamento entre uso agrossilvopastoril e a conservação ambiental foi alegado pelo MPF quando da propositura da ação civil pública (ACP) nº 0000773-11.2012.4.02.5116, proposta no ano de 2012, na qual arguiu-se a degradação ambiental da área e requeria-se a devolução do imóvel ao proprietário. Essa dicotomia foi superada, no entendimento do juízo federal de primeira instância que julgou a questão, tanto pela adoção da modalidade PDS como pela contração da responsabilidade, por parte do INCRA, de fiscalizar periodicamente o imóvel e o desenvolvimento da modalidade no local. Assim foi determinado. No entanto, sem provocação das partes legitimadas, o processo da referida ACP é remetido ao Tribunal Regional Federal para revisão da decisão de primeira instância a título de remessa necessária, alegadamente por conta de “interesse público”. O relator do processo no TRF, Des. Marcelo Pereira, decide que o PDS causava degradação ambiental, e, uma vez iniciada a tratativa dos ex-proprietários para implementação de uma RPPN no imóvel, essa alternativa seria, na concepção do magistrado, mais ecológica. O Desembargador também acusa o INCRA de não cumprir a fiscalização acordada, o assentamento de não ser produtivo, assentados de praticarem o que chama de “queimadas” (referente a um incêndio que destruiu várias casas na comunidade) e atribui uma retirada de madeira ilegal, investigada e notificada pelo INCRA, à comunidade do assentamento, quando o laudo do INCRA aponta que a supressão e retirada de madeira foi realizada a partir do terreno vizinho, uma RPPN com largas áreas de pasto. Nesse sentido cabe ressaltar que, mesmo havendo indícios e documentos oficiais que apontam os fatos daquele incidente de maneira a inocentar os assentados, essa informação é distorcida contribuindo para criminalização dos movimentos sociais.

Reunindo esses elementos, o Des. Marcelo Pereira determinou liminarmente que fosse reintegrado o imóvel com uso de força policial em dezembro de 2019, no que foi

acompanhado pelo revisor, Des. Guilherme Diefenthaler, encontrando oposição da vogal, Des. Helena. Durante boa parte do ano de 2020 as famílias do Osvaldo de Oliveira viveram dias de tensão, à sombra de uma iminente ordem de despejo judicial. Durante esse ano os procuradores do INCRA recorreram daquela decisão de despejo perante o STJ, que somente no mês de dezembro, um ano após a decisão do TRF, considerou temerária a reintegração determinada anteriormente, que não atendia ao interesse público, muito menos na situação agravada pelo advento da pandemia do Sars-CoV-2 no Brasil, a partir de março de 2020.

3.3 SÍNTESE DOS CASOS

Em ambos os casos analisados, a modalidade PDS foi imposta por uma atuação, em maior ou menor medida, conjunta entre os diferentes órgãos públicos envolvidos na implementação de assentamentos próximos à Unidades de Conservação (INCRA, MPF, ICMBio, INEA), enquanto uma saída mediada para resolução de um impasse, que resulta do conflito entre a política pública de reforma agrária e de preservação ambiental.

O PDS, no Estado do Rio de Janeiro, termina por não ser associado a um instrumento de proteção socioambiental, pois não está inserido na dinâmica dos órgãos e entidades ambientais, como ocorre, por exemplo, com unidades de conservação, e igualmente não é reconhecido como instrumento de reforma agrária, posto que rechaçado pela estrutura burocrática do INCRA.

Além da questão institucional, é importante destacar uma disputa pelos sentidos da categoria “desenvolvimento sustentável” ao passo que reflete características do racismo ambiental. É possível constatar que determinados sujeitos estão deslegitimados a priori para a produção racional da conservação ambiental. Isso se revela pela emergência da narrativa de conflito ambiental quando da implementação dos PDS e não anteriormente quando as terras eram destinadas majoritariamente para pastagens (e, no caso do Sebastião Lan II, reconhecidamente oriundas de grilagem). Nesse aspecto, mesmo que amparada constitucionalmente, a reivindicação das terras pelos trabalhadores rurais, mas também por quilombolas e outras comunidades e movimentos, representam um corpo estranho à concepção técnica das políticas públicas, esvaziando as dimensões supostamente políticas¹². A partir da reprodução de imagens estereotipadas legitima-se o controle sobre os corpos e sobre os territórios e evidencia-se, nas interpretações institucionais, uma série de preconceitos epistemológicos que renovam determinadas convenções da colonialidade do poder/saber. Com isso priva-se esses grupos vulneráveis do controle e uso sobre seu

12 É possível levantar uma série de instrumentos analíticos para observação desse fenômeno. Por um lado, expressa uma continuidade do gerencialismo que vai sendo estruturado na administração pública desde a ditadura militar.

próprio território. É nesse sentido que se entende o caso enquanto uma expressão do que Lara Moutinho-da-Costa (2011) aponta enquanto racismo ambiental. O racismo se constrói enquanto um discurso legitimador de uma ideologia que é neoliberal, se os trabalhadores rurais e comunidades tradicionais são colocadas em suspeição para gerir as terras nos entornos de Unidades de Conservação, produzir alimentos agroecológicos, manter áreas protegidas em seus lotes, dentre outras práticas que comumente são exercidas mas que reconhecidas.

CONCLUSÃO

A edição da Lei 13.465/2017 constitui-se como um marco da política agrária em curso, por meio da qual não mais se promove a reforma agrária no Brasil, mas objetiva-se a emissão de títulos de propriedade. Mas não qualquer título de propriedade, e sim títulos individuais que possam ser negociados posteriormente. A política em curso não se interessa por territórios ou posses coletivas, em que as famílias, coletivos ou indivíduos estejam relacionados historicamente a uma fração de terra, que possuam uma relação cultural com o espaço que ocupam. Ao contrário. Ela pretende que as pessoas tenham uma propriedade, um lote ou fração de terra que possa ser transferido a outras pessoas. Juntamente com esta política agrária, temos a política ambiental, não mais interessada em proteger direitos socioambientais, mas em liberar atividades econômicas em certas áreas antes protegidas, em privatizar outras tantas áreas protegidas, ou seja, em gerar ativos econômicos, ainda que com a destruição da natureza.

Neste sentido, o presente trabalho teve como objetivo contribuir para o aprofundamento da análise dos impactos da Lei 13.465/2017 nos PDS's criados no Estado do Rio de Janeiro. Para isso, nós buscamos dados no INCRA a respeito dos projetos de desenvolvimento sustentável fluminenses para discutir nossas principais hipóteses, quais sejam, que a criação de PDS não fez parte de uma política pública consolidada no ERJ e que, embora possamos afirmar que posses e propriedades coletivas nunca foram plenamente asseguradas na história brasileira, estes institutos que fogem à lógica propriedade, como é o caso do PDS, tendem a ser ainda mais impactado pelas políticas atuais.

O Estado do Rio de Janeiro possui apenas dois PDS's e ambos decorreram de decisões judiciais. Mesmo após muitos anos de disputas e conflitos para a implantação destes Assentamentos, ainda há uma situação de instabilidade jurídica. Não é possível falar em uma política pública consolidada de instituição de PDSs no Rio de Janeiro e, com a edição da Lei 13.465/2017, o que se tem visto é que estes instrumentos são, cada vez mais, questionados, o que freia, inclusive, propostas para novas áreas. Por outro lado, estando à margem do objetivo de emissões de títulos de propriedades individuais, foco

da política de reforma agrária atual, consideramos que estes assentamentos serão ainda mais impactados, seja pela inação de políticas públicas nestes locais, seja pela pressão pela mudança de regramento para estas mesmas áreas.

Destacamos, ainda, o racismo e a justiça ambiental operando no campo discursivo e de implementação das políticas de assentamentos ambientalmente diferenciados no Estado do Rio de Janeiro. Há uma resistência - para dizer o mínimo - em se aceitar que pobres, negros, indígenas e outros povos e comunidades tradicionais como garantidores da preservação ambiental. Neste sentido, podemos entender os questionamentos institucionais sobre a criação de assentamentos ambientalmente diferenciados próximos à unidades de conservação ou em áreas com vegetação nativa preservada.

Como destaque final, lembramos que uma das políticas ambientais em curso é justamente grandes projetos de privatização, expresso em Programas como Agenda de Concessões, Adote um Parque, Parque¹³, pelo qual a atual gestão do Ministério do Meio Ambiente propagandeia a concessão da conservação ambiental para entidades privadas, enquanto atividade de exploração comercial sustentável por “empresas especializadas”. Nessas áreas de mata nativa e de Unidades de Conservação, identificam-se potenciais fronteiras para a expansão do mercado de serviços ambientais¹⁴ por atores capitalizados e especializados em detrimento de modalidades populares de conservação ambiental: não à toa tensionamento institucional e não um imbricamento produtivo junto às populações negras, pobres, vulneráveis e a natureza: são novas espécies de cercamentos (DARDOT e LAVAL, 2017) que atualizam os processos de despossessão e espoliação em uma nova onda de acumulação primitiva nesses novos mercados que controlam em larga medida os sentidos do desenvolvimento sustentável, “conceito” mas também um direito a ser afirmado (SILVA 2011).

REFERÊNCIAS

ALENTEJANO, Paulo. A centralidade da questão fundiária no cenário agrário brasileiro do século XXI. **Anais do XV Encuentro de Geógrafos de América Latina**, abril de 2015.

ALMEIDA, Felipe H. A disputa pelo reconhecimento dos assentamentos ambientalmente diferenciados e as políticas públicas de não realização da reforma agrária: o assentamento Irmã Dorothy, Quatis, RJ. **Dissertação (Mestrado)** - Ciências sociais para desenvolvimento, agricultura e sociedade, UFRRJ, Rio de Janeiro, p. 101, 2021.

BRASIL. **Decreto nº 2.250**, de 11 de junho de 1997. Disponível em: <http://www.>

13 Destacados enquanto os três principais programas do MMA para o assunto “Áreas Protegidas e Ecoturismo”. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo>. Acesso em 19 jun. 2021.

14 O MMA afirma em seu portal que existem seis Unidades de Conservação já “Concessionadas” hoje, e dezoito em processo de concessão. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/areasprotegidasecoturismo/agenda-de-concessoes/lista-de-concessoes..> Acesso em: 19 jun. 2021.

planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2250.htm. Acesso em: 28 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Modalidades**. 2021. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/pt/assentamentosmodalidades.html>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento. **Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Projetos de Reforma Agrária Conforme Fases de Implementação**. 2020. Disponível em: <https://antigo.incra.gov.br/media/docs/reforma-agraria/assentamentos-geral.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Portaria Conjunta nº 12**, de 21 de maio de 2014. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30055682/do1-2014-05-22-portaria-conjunta-n-12-de-21-de-maio-2014-30055678. Acesso em: 28 jun. 2021.

COSTA, Rodolfo B. M.L.. Instrumentos da reforma agrária: um estudo de caso da Comunidade Rural de Sebastião Lan II. **Revista Estudos Sociedade e Agricultura**, Estado do Rio de Janeiro, vol. 27, n. 3, p. 454-482, 2019.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. I. O Surgimento do Comum. *In: _____*. **O Comum**. São Paulo: Editora Boitempo, 2017, p. 23-56.

FERNANDES, Bernardo M.. Formação e territorialização do MST no Brasil. *In: CARTER, Miguel*. **Combatendo a desigualdade social: O MST e a reforma agrária no Brasil**. UNESP, 2010, p. 174

FERNANDES, Bernardo M. **Na mira do Congresso, ocupações são motor da reforma agrária no Brasil**. Agência Pública, 2018. Disponível em: <https://apublica.org/2018/12/na-mira-do-congresso-ocupacoes-sao-motor-da-reforma-agraria-no-brasil/> Acesso em: 28 jun. 2021.

FRAGA, Diego R.. Sistematização do processo de construção do PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável) Osvaldo de Oliveira, no município de Macaé, RJ. **Trabalho de conclusão de curso** de Tecnologia em Agroecologia, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Lapa, 2019.

GUIMARÃES, Virgínia Totti; LOPES, Juliana Chermont Pessoa; DE BARROS PINTO, Paula Máximo. Código Florestal Brasileiro, agricultura familiar e assentamentos rurais. Dom Helder, **Revista de Direito**, v. 1, n. 1, p. 106-125, 2018.

GUIMARÃES, Virginia Totti. Justiça ambiental no direito brasileiro: fundamentos constitucionais para combater as desigualdades e discriminações ambientais. **Teoria Jurídica Contemporânea**, v. 3, n. 1, p. 36-63.

MOUTINHA-DA-COSTA, Lara. Territorialidade e racismo ambiental: elementos para se pensar a educação ambiental crítica em unidades de conservação. **Pesquisa em Educação Ambiental**, vol. 6, n. 1, p. 101-122, 2011.

PENNA, Camila. A relação de parceria entre o INCRA e os movimentos sociais no

processo de implementação das políticas de reforma agrária. Interseções: **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 17, n. 1, 2015

PINTO, Paula M. B. Os recentes marcos legais agrários e ambientais: retrato da invisibilização dos usos coletivos do território. **Monografia** (Direito), PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2020.

RIBEIRO, Ana M. M. e COSTA, Rodolfo B. M. L.. Estudo de caso da comunidade rural de Sebastião Lan II (rj): formas de não realização da política de reforma agrária. **Anais do VIII Simpósio sobre reforma agrária e questões rurais**, UNIARA, 2018.

SANTOS, Bianca S. R.. Agricultura familiar e práticas de conservação da mata atlântica: o caso do acampamento Sebastião Lan II. **Trabalho de Conclusão de Curso** (Ciências Sociais), Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2016.

SAUER, Sérgio e LEITE, Acácio Z. Medida Provisória 759: descaminhos da reforma agrária e legalização da grilagem de terras no Brasil. **Retratos de assentamentos**, vol. 20, p. 14-40, 2017.

SCHIAVONI, Christina M.. The contested terrain of food sovereignty construction: toward a historical, relational and interactive approach. **The Journal of Peasant Studies**, 44:1, p. 1-32. 2017

SCHIAVONI, Christina M.. Competing Sovereignties, Contested Processes: Insights from the Venezuelan Food Sovereignty Experiment, **Globalizations**, 12:4, 466-480. 2015.

SILVA, M. B. Desenvolvimento sustentável: um conceito em disputa, um direito a ser (re)afirmado. **Revista Justiça do Direito**, v. 23, n. 1, 22 dez. 2011.

TERRA ARRASADA: GRILAGEM, CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA

Larissa Ferreira Porto¹

INTRODUÇÃO

A Região Norte do Brasil concentra a maior parte da área ocupada pelo bioma Amazônia no país. É também responsável por sete dos nove estados que compõe a Amazônia Legal, com exceção apenas do Mato Grosso e do Maranhão². Por ser onde grande parte do bioma se encontra, é também na Região Norte que ocorrem as maiores disputas envolvendo as áreas ocupadas pela floresta.

O presente artigo discute a colonização da região ao longo dos séculos e as normativas que regulam a ocupação de terras na área da Amazônia Legal, com a finalidade de elucidar como a expansão da apropriação ilegal de terras públicas está relacionada com a destruição da floresta, com a criminalidade e a violência. O objetivo central, portanto, é demonstrar como a anistia à grilagem de terras favorece os confrontos no meio rural no bioma amazônico.

Embora não esgote o assunto, o trabalho traça, por meio da metodologia bibliográfica e do método histórico-evolutivo, o percurso histórico da ocupação da Região Norte, com destaque para os principais ciclos econômicos e programas governamentais que pretenderam, em maior ou menor medida, ocupar as áreas de mata nativa por pessoas distintas dos povos originários. Pretende-se, dessa forma, compreender como as relações sociais determinam a ordenação do território por meio de leis e do exercício da força.

Na segunda parte, por meio da revisão legislativa, discute-se os principais instrumentos normativos que regularam a ocupação na região. Considerando a interligação entre o aspecto histórico-socioeconômico e o aspecto jurídico, elucidada-se como a grilagem de terras atua para usurpar as terras públicas da região. Para tanto, faz-se uso do método comparativo, comparando-se as alterações legislativas sobre o tema em análise com a finalidade de evidenciar como a anistia à grilagem avança em cada alteração legislativa.

Ao final, o artigo termina por explicar como a grilagem impacta em alguns importantes pontos de conflitos na região, em especial, o desmatamento. Considerando tais fatores, conclui que as terras públicas, em especial as terras não destinadas, permanecem como um fator que colabora para a grilagem. Embora existam normas que visem garantir

¹ Bacharela em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Endereço eletrônico: larissafporto16@gmail.com.

² Amazônia legal, no Brasil, corresponde aos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de parte do estado do Maranhão. Trata-se de uma região de aproximadamente 5.015.067.749 km², segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A região equivale a 58,9% do território brasileiro e é onde concentra-se a atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). A região não corresponde a totalidade do bioma Amazônia, que ultrapassa as fronteiras geográficas do Brasil. Além disso, o conceito tem como viés a análise sociopolítica da região (O ECO, 2014).

a adequada transferência da titularidade dessas áreas, a facilidade para a ocupação ilegal, associada a corrupção dentro dos próprios sistemas responsáveis pela titulação de terras, a violência empregada pelos poderosos e a constante anistia legislativa à grilagem tornam o ilícito compensatório.

1 A OCUPAÇÃO DA AMAZÔNIA E OS CICLOS ECONÔMICOS DE EXPLORAÇÃO

A ocupação da Região Norte do Brasil tem particularidades históricas. O início da colonização portuguesa no país se deu pela ocupação do litoral, por meio do regime de sesmarias³, e do lado espanhol da América, a região da bacia amazônica estava limitada pela Cordilheira dos Andes, o que tornava excessivamente onerosa a chegada pelo lado do Oceano Pacífico. Por isso, nos primórdios da colonização, a região foi explorada, inicialmente, para conhecimento, como se verificou por meio de expedições⁴, monções e pelo bandeirantismo (GADELHA, 2002, p. 67-68). Nesse período, estima-se que cerca de 3 milhões de indígenas vivam no que hoje é o território brasileiro (IBGE, 1999).

Embora o primeiro europeu tenha chegado à região ainda em 1500, na foz do Rio Amazonas (atual Ilha do Marajó), a metrópole não demonstrou maiores interesses pela região, à época pertencente à Espanha pelo Tratado de Tordesilhas, firmado em 1492. O panorama só sofreu alterações em 1612, quando franceses se estabeleceram no litoral do atual estado do Maranhão, fundando o que hoje é a capital São Luís. Com a retomada da região em 1615, teve início a expedição de que percorreu o Rio Amazonas até o Peru e originou a fundação da cidade de Belém (FAUSTO, 1995, p. 90). Em 1639, Portugal tomou posse da região espanhola, o que se efetivou em 1640 com o fim da União Ibérica (GADELHA, 2002, p. 77).

A base econômica que se instalou na região foi, nesse período, a coleta dos gêneros naturais aproveitáveis e provenientes da mata nativa, como o cravo, a canela, a baunilha, a castanha, a salsaparilha, a pesca, a caça de tartarugas e, sobretudo, a obtenção de cacau. Para tanto, os indígenas foram a mão-de-obra fundamental, já que conheciam os caminhos da floresta e sabiam identificar com facilidade os produtos de interesse (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 42).

Na segunda metade do século XVII, as ordens religiosas chegaram à Amazônia para instalarem ali suas missões. Por meio do aldeamento e da coleta florestal, os religiosos

³ No início da colonização, a área correspondente ao território português a partir do Tratado de Tordesilhas foi dividida em capitâneas hereditárias, pertencentes à Coroa, mas cedidas para particulares (os capitães-donatários) para a administração. Embora a capitania fosse indivisível e inalienável, o capitão poderia doar uma extensão de terra virgem a um sesmeiro, que teria a obrigação de cultivá-la no prazo de cinco anos e pagar tributos à Coroa (FAORO, 2012, p. 121).

⁴ Segundo Regina Gadelha (2002, p. 67), Diego Nuñez foi um dos primeiros a realizar expedição no Vale Amazônico, em meados de 1538.

exerceram domínio político e hegemonia econômica na região. A intervenção das missões religiosas foi responsável por criar locais de concentração da população indígena, de forma a manter os povos nativos sob controle, evitando, também, sua aliança com outras nações europeias (TAVARES, 2011, p. 109).

Com a política adotada por Sebastião José de Carvalho, o Marquês de Pombal, as missões religiosas foram elevadas à condição de vilas e povoados. Além disso, o Marquês estabeleceu a Companhia Geral do Comércio do Grão-Pará, em 1755, visando estimular o comércio e a exportação da região. Com a criação da Companhia, incentivou-se também a introdução da escravidão negra nas áreas de cultivo (TAVARES, 2011, p. 110).

Em 1759, ocorreu a expulsão definitiva dos jesuítas – os principais líderes das missões amazônicas (FAUSTO, 1995, p. 91). Com a abolição da escravidão indígena, os colonos leigos ficaram responsáveis pelo controle dos núcleos já instalados. Apesar do relativo esvaziamento das missões, os povos nativos que nelas permaneceram passaram ao regime semi-assalariado, com fortes traços de servidão (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 43). Nesse período, instalaram-se engenhos e engenhocas destinados ao cultivo de cana-de-açúcar e lavouras de cacau, anil, café, algodão, cravo, entre outros. Apesar dos incentivos, somente o cultivo de cacau alcançou êxito razoável (TAVARES, 2011, p. 110).

A ocupação do território, desde o início da instalação das missões até a substituição das lideranças por pessoas leigas, manteve-se concentrada nas proximidades dos rios. Como as espécies vegetais de interesse para a coleta – atividade que permanece mesmo com o cultivo de algumas culturas – localizavam-se esparsas na floresta, os grupos populacionais se espalhavam ao longo dos cursos d'água para facilitar a movimentação pela área e o escoamento dos produtos até Belém. Por essa razão, a propriedade fundiária localizada fora da atual capital do estado do Pará não era a base da economia local (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 45).

A relação do colono com a floresta manteve-se pautada no extrativismo no próximo ciclo econômico de destaque, já no século XIX: a exploração da borracha. A extração do látex iniciou-se na região do baixo rio Amazonas (Pará) e expandiu-se do Amazonas até o Acre, sendo responsável pela aquisição desse território, antes pertencente à Bolívia, em 1903. Entre os anos 1898 e 1910 (apogeu do clico da borracha no Brasil), o produto foi responsável por 25,7% da matriz de exportação nacional, atrás apenas do café (FAUSTO, 1995, p. 291).

Proveniente da seringueira, a substância ganhou espaço no mercado internacional com o aumento do uso de bicicletas e, posteriormente, com a popularização do automóvel. A produção da borracha amazônica contou ainda com fatores como a demanda da era pós-revolução industrial; a descoberta da técnica de vulcanização; a implementação de um sistema de transporte à vapor que ligava o interior à Belém e Belém até a Europa, por

meio de duas linhas de transatlântico e trinta e um barcos à vapor; e a migração nordestina, que serviu como mão-de-obra fundamental (TAVARES, 2011, p. 114-115).

Estima-se que, entre 1890 e 1900, o número de pessoas que chegaram e saíram da região seja de, aproximadamente, 110 mil pessoas (FAUSTO, 1995, p. 291). De acordo com Caio Prado Júnior, em 1906, cerca de um milhão e cem mil pessoas viviam na região, mais do que o triplo do contingente populacional existente em 1872. O ciclo da borracha foi ainda responsável pelo crescimento das capitais Manaus e Belém, que vivenciaram anos áureos naquele período (PRADO JÚNIOR, 2012, p. 153).

Apesar da importância da borracha, Maria Gorreti da Costa Tavares ressalta que o produto não enriqueceu a região, na medida em que os lucros se concentravam nas mãos da burguesia e dos seringueiros (2011, p. 115). Segundo a autora:

A economia da borracha na Amazônia embora seja propagada como um período áureo, na verdade não enriqueceu a região, pois o excedente do valor produzido localizava-se nas pontas do sistema, em Belém, inicialmente; Manaus, depois; cidades em que estavam localizadas as firmas exportadoras. E na Europa e nos EUA, sede das grandes firmas internacionais (TAVARES, 2011, p. 114).

Nesse sentido, conforme explica Caio Prado Júnior (2012, p. 151-152), as propriedades espalhavam-se próximas aos rios, e estradas eram abertas em meio à mata para conduzir os trabalhadores até as seringueiras. Espalhados na floresta, os seringueiros instalavam-se próximos à estrada e, nas poucas folgas, dirigiam-se às propriedades dos donos dos seringais, onde gastavam o que recebiam na “venda”. O ciclo perpetuava-se na medida em que o trabalhador mantinha com o proprietário dívidas constantes, já que tudo que necessitava era adquirido nas propriedades em meio à floresta.

Com a queda das exportações (decorrente, sobretudo, da concorrência com o látex asiático), a região amazônica vivenciou nova etapa de despovoamento. Embora o látex brasileiro tenha ganhado mais espaço, novamente, com a Segunda Guerra Mundial⁵, as exportações asiáticas retomaram o ritmo ao final do conflito. Por essa razão, o Governo brasileiro passou a dedicar maior atenção à região (NUNES, 2018, p. 285).

Em 1953, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVA), com objetivo de dar efetividade ao desenvolvimento da região por meio de planos quinquenais elaborados pela Comissão de Planejamento da Valorização Econômica da Amazônia e sustentados com recursos preconizados pela Constituição Federal de 1946⁶. Os primeiros objetivos traçados envolviam, em especial, o povoamento

5 O Brasil firmou com os Estados Unidos uma série de acordos – os acordos de Washington – para fornecer matérias primas necessárias à indústria bélica durante o conflito.

6 O artigo 199 da Constituição Federal de 1946 destinava 3% da arrecadação da União e 3% do arrecadado pelos estados e municípios da região amazônica para o plano de valorização econômica da região.

da região, a integração por meio de vias terrestres e fluviais, a criação de centros urbanos dotados de infraestrutura e a implementação da agricultura efetiva. Em 1959, foram criadas as colônias militares de fronteira na Amazônia, que visavam à segurança e à criação de centros de povoamento (NUNES, 2018, p. 286-287).

De acordo com Maria Goretti da Costa Tavares, tais medidas marcaram a forma de organização do espaço a partir da década de 50, com a construção da rodovia Belém-Brasília. O padrão de ocupação voltado às áreas de rios, várzeas e floresta, onde ocorriam as atividades extrativistas, passou ao padrão relacionado às rodovias, à terra-firme (onde se passou a incentivar a agricultura e a pecuária) e ao subsolo, devido às atividades mineadoras (2011, p. 115).

Com o golpe militar em 1964, o governo buscou dar efetividade às metas traçadas – já que a SPVA não obteve grandes resultados – com o lema “integrar para não entregar”. Em 1966, a SPVA foi substituída pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). No mesmo ano, foi fundado o Banco da Amazônia S/A e, em 1967, a Superintendência da Zona Franca de Manaus. Além disso, buscou-se efetivar o plano de abertura de estradas e de instalação de atividades diversas da extrativista na região (NUNES, 2018, p. 287 e 290). A grilagem, também, ascende nesse período.

Em 1970, foi criado o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)⁷. O INCRA – assim como o Estatuto da Terra (Lei nº 4.505, de 1964) – nasceu com o propósito de garantir a estrutura fundiária pautada na concentração histórica de terras no país (PRIETO, 2020, p. 149), fruto do sistema de sesmarias que, ao longo dos séculos, originou o latifúndio no Nordeste, Sudeste e Sul do Brasil (FAUSTO, 1995, p. 44-45).

Nos anos anteriores ao golpe de 1964, as Ligas Camponesas ganharam espaço no país em prol da reforma das estruturas agrárias, e a ameaça de uma revolução aos moldes socialistas fez com que o governo de João Goulart tomasse medidas para conter os ânimos no meio rural, entre as quais as “reformas de base”, anunciadas em 13 de março de 1964. Com isso, deu-se o estopim para a instalação da Ditadura no Brasil (PRIETO, 2017, p. 03-04).

Esse contexto é de suma importância para se entender o incentivo à ocupação da Região Norte. Ao mesmo tempo em que, com o Estatuto da Terra, o governo militar pretendia manter a estrutura agrária e conter os anseios revolucionários, oferecia incentivos fiscais para que o grande capital se tornasse proprietário e para que o grande proprietário se tornasse empresário, como já ocorria desde o início da industrialização (MARTINS, 1999, p. 100). Nesse sentido:

⁷ O Decreto-lei nº 1.110, de 9 de julho de 1970, que cria o INCRA, também extingue o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA), o Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário e o Grupo Executivo da Reforma Agrária.

[...] o Estatuto da Terra explicita a contradição entre o projeto de reforma agrária e a sua não-realização. Porta consigo, assim, o caráter de farsa histórica baseada na reificação da propriedade privada capitalista da terra, de retórica institucionalizada da reforma agrária que se fundamentou na intencionalidade de desmobilização e repressão do campesinato e na ampla defesa da agricultura empresarial na forma do latifúndio. O Estatuto da Terra funcionou então como o marco jurídico da reprodução do poder de classe dos grandes proprietários de terra e como referência para a compreensão do pacto territorial de manutenção da escorchante concentração fundiária brasileira (PRIETO, 2017, p. 06).

Em 1970, o governo militar implantou o Programa de Integração Nacional (PIN), que visava ao início da construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, e pretendia implementar projetos agropecuários e agroindustriais no Norte. No Decreto de criação (Decreto-lei nº 1.106/1970), já estava previsto que uma faixa de dez quilômetros ao longo das rodovias seria destinada aos projetos de colonização e reforma agrária. O lema “homens sem-terra à terra sem homens” expressa o objetivo da medida (TORRES; DOBLAS; ARLACON, 2017, p. 47).

Tornava-se necessário, então, encontrar uma forma de esvaziar a inquietação social causada pela concentração fundiária, mas os interesses em jogo, amparados pelo Estado, não permitiam que se vislumbrasse qualquer forma de redistribuição da terra. Ou seja, era preciso fazer reforma agrária mantendo intocada a “sagrada” instituição do latifúndio. É quando os militares anunciam um ambicioso projeto para ocupar a bacia amazônica. A reforma agrária do Nordeste e do Sul seria feita na Amazônia. Com isso, passou-se a chamar de “reforma agrária” os projetos de colonização implantados ao longo da BR-230 e da BR-163, ambas então em construção (TORRES; DOBLAS; ARLACON, 2017, p. 47).

Embora a reforma agrária tivesse como fundamento a redistribuição de terras, não impediu que grupos econômicos obtivessem imensas áreas na Amazônia e contassem, ainda, com incentivos fiscais. Esse processo de povoamento do Norte se fez, sobretudo, de forma predatória, baseada na derrubada da floresta e no desrespeito à população tradicional.

Nesse sentido, em 1974, é estabelecido o Polamazônia, programa que tinha por finalidade incentivar projetos agropecuários, agroindustriais e florestais, com ênfase em recursos destinados ao aproveitamento do subsolo, à exemplo da instalação da Albrás-Alunorte (PA); Alumar (MA); Projeto Ferro Carajás, da Companhia Vale do Rio Doce (PA); Projeto ICOMI (AP), além de grandes investimentos em hidrelétricas, como a de Tucuruí (PA) e Balbina (AM) (TAVARES, 2011, p. 117).

Em contrapartida, a agricultura familiar e o incentivo aos pequenos produtores foram relegados ao esquecimento. Mauricio Torres, Juan Doblas e Daniela Fernandes Alarcon destacam um manual da SUDAM para investimento na Amazônia que dispunha que a cultura local era baseada no sistema extensivo, caracterizado “pela lavoura itinerante, predatória e antieconômica” e que, por essa razão, não receberia nenhum estímulo ou

amparo dos órgãos oficiais⁸ (2017, p. 49 e 51).

A partir da década de 90, a expansão na Amazônia passou a ser comandada por madeireiras, pecuaristas e plantadores de soja (TAVARES, 2011, p. 119). A partir de então, a grilagem ganha ainda mais espaço. O fenômeno é entendido como a apropriação ilegal de terras públicas, de forma a conferir legalidade ao processo por meio de um intrincado mecanismo de fraudes documentais, corrupção dos responsáveis pelo sistema de titulação e mesmo alianças políticas e econômicas. O processo é frequentemente usado por empresas, madeireiros, criadores de gado e especuladores fundiários, e ganhou força com políticas públicas de incentivo ao “progresso econômico” na Região Norte do Brasil.

Consolidou-se, assim, a política de “terra arrasada” na Amazônia brasileira: sob argumento de ocupar o território para não o perder, o regime militar incentivou o avanço e a destruição da floresta. Por trás dos novos proprietários que se dirigiam à região, ao invés do camponês sem-terra, encontravam-se, muitas vezes, grandes empresas e empresários, muitos – curiosamente – estrangeiros.

2 A GRILAGEM NA AMAZÔNIA: ORIGENS, PROCESSOS E LEGALIZAÇÃO

A grilagem não é um procedimento que tem origem no período militar, mas está intimamente conectada com ele. Segundo Gustavo Prieto (2020, p. 136), a Lei de Terras de 1850 (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) foi o primeiro marco da legalização da grilagem no Brasil.

Durante o período colonial, os imóveis rurais eram majoritariamente compostos de latifúndios oriundos das sesmarias. Paulatinamente, os cultivadores independentes passaram a se instalar em sesmarias abandonadas ou não cultivadas e em terras devolutas. Uma Provisão de 1822 reconhecia as posses condicionadas à cultura efetiva, de forma que os posseiros se expandiam suas áreas indefinitivamente, originando também propriedades imensas (LIMA, 1990, p. 56-58). Por essa razão, com a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, o reconhecimento da posse passou a limitar-se pela extensão de uma sesmaria já concedida na comarca ou nas vizinhas que fosse dedicada ao mesmo tipo de cultivo ou criação. Dessa forma, legitimou-se, pela regularização, a grilagem de grandes latifúndios no Brasil (BRASIL, 1850).

Embora também tivesse estabelecido que as terras devolutas somente seriam

⁸ Em contrapartida, os colonos que buscavam refazer a vida no Norte do país chegavam à região esperançosos com a propaganda do Governo, mas viam-se quase sem assistência. No Pará, Maurício Torres, Juan Doblaz e Daniela Fernandes Alarcón narram que, conforme relatos dos moradores da região de Novo Progresso, a colonização se deu de forma espontânea: os próprios colonos mediam a terra conforme as delimitações exigidas (três quilômetros de frente e dez quilômetros ao fundo) e se instalavam no local. Ainda que o INCRA se fizesse presente em alguns casos, sua atuação era quase subsidiária (2017, p. 54).

adquiridas, a partir daquele momento, por meio da compra e venda, é possível dizer que, dessa forma, a Lei nº 601/1850 legitimou a aquisição de terras por meio do saque – afinal, os colonizadores não encontraram na América uma terra despovoada. Além disso, privilegiou a propriedade privada, na medida em que estabeleceu um conceito residual para as terras devolutas⁹ e permitiu a declaração de posse pelo próprio possuidor, fatores que, somados ao impedimento de recusa do Registro Paroquial de Terras, criado em 1854 para registrar as operações, contribuíram para os contornos cada vez mais nítidos da grilagem de terras públicas (PRIETO, 2020, p. 139).

Como a Lei de Terras impedia novas aquisições por meios diversos da compra e venda, a falsificação de títulos de propriedade se tornou prática comum. Por meio de títulos com datas retroativas, por exemplo, os papéis eram registrados mediante suborno. Em razão da autodeclaração, demarcar e medir o terreno eram atividades a cargo do particular, de forma que o cenário era propício para a usurpação (PRIETO, 2020, p. 141):

Os proprietários de terra encontraram assim três chaves para o processo de consolidação de seus grilos e apropriação privada das terras brasileiras: i) mantiveram a imensidão do território passível de ser incorporado em novas frentes de legalização de grilagem no futuro; ii) realizaram a formação de sua propriedade privada construída na mentalidade latifundiária de que terra pública e devoluta era terra de ninguém, ou melhor, era terra passível de ser grilada; e iii) os fazendeiros-grileiros descobriram a chave para a manutenção de lucratividade capitalista: a reprodução de estratégias de produção não-capitalistas para a reprodução de seu capital, passando da renda capitalizada concretizada no escravo para a renda capitalizada realizada na monopolização de terras devolutas e na legalização constante de grilagens em todo o território nacional (PRIETO, 2020, p. 141).

Já na década de 30, o Decreto nº 19.924/1931 reconhecia as concessões de terras nos anos anteriores, desde que os títulos e certidões autênticas fossem apresentados para transcrição no Registro de Imóveis, sem exigência de qualquer limite de dimensão (art. 4º) (PRIETO, 2020, p. 143). Segundo Gustavo Prieto, a medida se deu com o paulatino crescimento de uma corrente jurisdicional que acreditava ser indesejável a proibição da posse sobre as terras devolutas, mesmo que a usucapião de terras públicas fosse proibida na Lei de Terras e existisse posição jurídica no sentido da imprescritibilidade de bens no Código Civil de 1916¹⁰ (GRANDE JÚNIOR, 2017, p. 291). Embora não permitisse

9 Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em comisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta Lei (BRASIL, 1850).

10 De acordo com o art. 67 do Código Civil de 1916, os bens públicos somente perderiam a inalienabilidade na forma da lei. Com isso, alguns juristas entendiam que os bens públicos – em que se incluem as terras devolutas – seriam imprescritíveis (não passíveis de serem adquiridos por usucapião).

novas aquisições¹¹, o Decreto anistiou, mais uma vez, a grilagem dos anos anteriores (2020, p. 146).

A terceira fase da legalização da grilagem se deu no regime militar, sobretudo na Amazônia brasileira (PRIETO, 2020, p. 148). A política de ocupação da Região Norte recebeu fortes incentivos fiscais, à exemplo do Fundo para Investimentos Privados do Desenvolvimento da Amazônia, que concedia até 100% de dedução no imposto de renda para a implementação de negócios na região (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 49). Com isso, pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras, voltaram-se para o Norte, seja com a intenção de instalar lá seus empreendimentos ou de obter terras para a especulação financeira (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 78).

Em 1968, uma Comissão Parlamentar de Inquérito¹² apurou denúncias a respeito de corrupção, grilagens e venda de terras para estrangeiros no país. Segundo Ariovaldo Umbelino de Oliveira, o relatório da CPI apurou que mais de 20 milhões de hectares de terras brasileiras (mais de 15 milhões apenas na Amazônia) estavam transacionados com grupos estrangeiros. As principais formas de transação seriam a compra a antigos proprietários ou posseiros, a requisição de terras devolutas a governos estaduais e a grilagem (2010, p. 10-11).

Segundo apurado pelo autor, uma das técnicas comuns da grilagem era a transação por meio de escritura particular no valor de até NCr\$10,00, valor que, segundo o Código Civil de 1916, art. 134, §2º, dispensaria a confecção de escrituras públicas. O registro da escritura particular contava com cartórios previamente envolvidos nos esquemas. Ainda, o relatório da CPI apontou até mesmo o roubo de papéis em branco e documentos antigos de igrejas, a fim de confeccionar falsas escrituras envelhecidas pelo passar dos anos (OLIVEIRA, 2010, p. 11).

Além disso, a grilagem também era uma forma de burlar os dispositivos legais que regulavam a extensão permitida para aquisição de terras públicas. A Constituição Federal de 1946 (art. 156, §2º) impedia a alienação ou concessão, sem prévia autorização do Senado, de área superior a 10.000 hectares. Com a Emenda Constitucional nº 10, de 9 de novembro de 1964 (já no período militar), essa área foi reduzida para 3.000 hectares, mesmo valor previsto na Constituição de 1967 e de 1969 (OLIVEIRA, 2005, p. 84).

Já em relação às posses em terras devolutas, a CF/46 garantia a preferência na aquisição de até 25 hectares para aqueles que nelas tivessem morada habitual.

11 O art. 1º do Decreto nº 19.924/1931 dispunha que “Compete aos Estados regular a administração, concessão, exploração, uso e transmissão das terras devolutas, que lhes pertencem, excluída sempre (Cód. Civil, arts. 66 e 67) a aquisição por usucapião, e na conformidade do presente decreto e leis federais aplicáveis”. Além disso, previa que a concessão de terras devolutas privilegiaria a pequena propriedade, a ocupação e a cultura efetiva. Já em 1933, o Decreto nº 22.785 dispôs de forma clara que os bens públicos não são sujeitos à usucapião (GRANDE JÚNIOR, 2017, p. 291).

12 Embora a CPI instaurada em 1968 tivesse como objetivo investigar as denúncias, o Ato Institucional nº 05, um dos mais rigorosos da Ditadura Militar, impediu a continuidade do processo.

Em 1964, com a Emenda Constitucional nº 10, a extensão passou a 100 hectares (BRASIL, 1946), o que foi mantido pela CF/67¹³ e pela alteração de 1969 (BRASIL, 1967).

Para se desfazer dos limites constitucionalmente impostos, tornou-se comum a utilização de técnicas diversas:

Desde os anos de 1960, tornaram-se comuns certas práticas que ainda hoje ocorrem objetivando a grilagem de terras, tais como: a venda de uma mesma terra a compradores diversos; a revenda de títulos de terras públicas a terceiros como se elas tivessem sido postas legalmente à venda através de processos licitatórios; a falsificação e a demarcação da terra comprada por alguém numa extensão muito maior do que a que foi originalmente adquirida, com os devidos documentos ampliando-a; a confecção ou adulteração de títulos de propriedade e certidões diversas; a incorporação de terra pública a terras particulares; a venda de títulos de terra atribuídos a áreas que não correspondem aos mesmos; a venda de terra pública, inclusive indígena e em áreas de conservação ambiental, por particulares a terceiros; o remembramento de terras às margens das grandes estradas federais, que em anos anteriores haviam sido distribuídas em pequenos lotes para fins de reforma agrária a agricultores e a posterior venda dos lotes, já remembrados, transformando-os em grandes fazendas de gado (...) (LOUREIRO; PINTO, 2005, p. 79).

Esses recursos também serviram para auxiliar a transação de terras com grupos estrangeiros, após a Lei nº 5.709/71. A lei limitou a extensão de terras passíveis de aquisição por pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras em até 50 módulos fiscais a até 10% da área de um município. Entretanto, admitia a regularização das terras adquiridas antes de 1969 e autorizava que o Presidente, mediante decreto, permitisse a aquisição além dos limites impostos, desde que de interesse para o desenvolvimento do país. A título de exemplo, somente o americano Daniel Ludwig possuía mais de 5 milhões de hectares de terra na Amazônia que foram completamente anistiadas pelo governo militar (OLIVEIRA, 2010, p. 16 e 18).

Em 1971, o Governo promulgou o Decreto-lei nº 1.164, que federalizou as terras existentes em um raio de 200 quilômetros ao longo das rodovias federais existentes, em construção ou ainda planejadas, em toda a Amazônia Legal. Com isso, o Governo pretendia – ao menos na teoria – implementar programas de colonização e reforma agrária na região da BR-163 (Rodovia Cuiabá-Santarém) e da BR-230 (Rodovia Transamazônica) (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 16).

De acordo com Mauricio Torres (2005, p. 284), o decreto federalizou cerca de 70% da área do Pará, o que causou uma situação de incerteza que auxiliou no processo de grilagem de terras no estado. Isso porque 6 milhões de hectares já haviam sido alienados pelo governo estadual entre 1955 e 1964. Apesar disso, o estado do Pará não tinha absoluto

13 Na Constituição de 1946, mesmo após a Emenda Complementar nº 10, exigia-se apenas a moradia habitual para a regularização dessas áreas (art. 156, §1º). Na Constituição de 1967, exigia-se que o posseiro tornasse a terra produtiva pelo seu trabalho e o de sua família (art. 164).

controle sobre a localização das terras, tampouco os adquirentes, que, em muitos casos, apenas as utilizavam como reserva de valor. Com a criação das rodovias, as terras da região se valorizaram e a procura aumentou, ocasionando a consequente venda de terras antes já tituladas pelo governo estadual. O descontrole sobre a titularidade das terras também facilitou a aquisição ilegítima.

Em 1976, um novo elemento é adicionado no contexto fundiário já caótico na região: a Lei nº 6.383 permitia a legitimação da posse de ocupantes de terras públicas de até 100 hectares, que a tornassem produtivas com seu trabalho e de sua família, desde que não possuísse outro imóvel e tivesse morada permanente e cultura efetiva há pelo menos um ano na área (art. 29) (BRASIL, 1976). A lei não atingiu apenas pequenos posseiros legítimos, mas incentivou a corrida pela regularização fundiária de áreas públicas ilegalmente ocupadas na Amazônia por toda a região por onde passou a BR-163 (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 16):

O procedimento repetia a receita já usada em Mato Grosso para a grilagem de terras: a grande apropriação era fracionada em diversos lotes menores que o limite constitucional e, para cada um dos lotes, abria-se um processo independente no Incra, com distintos “laranjas” como requerentes. Esses “testas de ferro”, na prática, encobriam um só grande grileiro. Não raro, a falsidade ideológica praticada era pouco ou nada encoberta, como, por exemplo, nos casos em que muitos dos “laranjas” interessados em lotes contíguos apresentavam o mesmo procurador (...).

Tais processos, além de deflagrar uma corrida pela apropriação ilegal de vastas glebas, criaram um mercado de venda por meio de protocolos de processos no Incra. Explicando melhor: a ficha com o número do processo que declarava a detenção de terras e requeria a “regularização fundiária” era tomada como título fundiário apto para a negociação da terra.

A despeito da destinação das terras em torno da rodovia para a reforma agrária, a grilagem espalhou-se rapidamente na Amazônia, fato investigado posteriormente pelas Comissões Parlamentares de Inquérito instaladas em 1977, 2001 e 2010. Segundo o Relatório da CPI de 2001, a discriminação das terras era tarefa difícil para o INCRA, em virtude das posses precárias em regiões de seringais e castanhais, da alienação irregular dos estados na faixa de fronteira, das transcrições indevidas em registros de imóveis, da deficiência dos cartórios da região, além das invasões criminosas e do desordenado fluxo migratório local (BRASIL, 2001, p. 350).

Em 1999, já após a redemocratização, o INCRA publica “O Livro Branco da Grilagem de Terras”, documento que também denunciou as formas de fraude. No mesmo período, o Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) foi modernizado, visando dar mais efetividade ao Cadastro Rural. Nos anos subsequentes, medidas foram tomadas para averiguar a extensão das terras cadastradas, à exemplo da Lei nº 10.267/01, que pretendia que todos os imóveis rurais fossem georreferenciados; da portaria conjunta

nº 10, assinada pelo INCRA e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário em 2004 e da instituição do Cadastro Ambiental Rural (CAR), em 2012 (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 23).

De acordo com o art. 1º da Portaria INCRA/MDA, as Superintendências Regionais do INCRA deveriam exigir, nos processos em curso ou novos, documentação que comprovasse, sobretudo por georreferenciamento, que a área tida como posse por ocupação não correspondia a terras públicas federais. Em caso positivo, o INCRA não emitiria o Certificado de Cadastro de Imóveis Rurais (CCIR) e encaminharia a documentação à Procuradoria. A Portaria também exigia a documentação de imóveis já cadastrados, sob pena de inibição do cadastro. Além disso, os documentos cadastrais emitidos pelo INCRA que correspondessem a terras públicas da União não fariam prova de propriedade, posse de boa-fé ou de direitos (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 23).

Já o CAR é um instrumento declaratório, eletrônico e obrigatório para os imóveis rurais, que impõe a identificação do proprietário ou possuidor, a comprovação da propriedade ou posse e a identificação do imóvel. Nele devem constar as informações ambientais do imóvel, como áreas de preservação permanente e reserva legal. Embora também não seja considerado título para fins de regularização fundiária, o instrumento ganhou papel importante, assim como todos os documentos autodeclaratórios, para a grilagem na Amazônia (PRIETO, 2020, p. 211).

Apesar dessas medidas, algumas modificações aparentemente singelas incentivam um processo duradouro de anistia à grilagem desde 2004. Em 2005, com a edição da Medida Provisória nº 252 (conhecida como “MP do Bem” e convertida na Lei nº 11.196/05), se passou a permitir a concessão de terras da União na Amazônia Legal até o limite de 500 hectares com dispensa de licitação, alterando o art. 17 da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93). Em 2008, a MP nº 422 (Lei nº 11.763/08) alterou novamente a Lei de Licitações, ampliando o limite acima mencionado de 500 hectares para 1500 hectares. Em 2009, com a MP nº 458 e a consequente Lei nº 11.952, surgiu um novo marco legal para a regularização fundiária na Amazônia Legal (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 24-27).

A Lei nº 11.952/09 originou o Programa Terra Legal. Entre as principais inovações, a MP nº 458 e a lei dela consequente permitiam a regularização, de forma onerosa e independente de licitação¹⁴, de todos os imóveis ocupados anteriormente a 01 de dezembro de 2004 em terras da União na Amazônia Legal, desde que com extensão de até 15 módulos fiscais e que não ultrapasse o *quantum* de 1500 hectares. Em caso de áreas superiores a esse limite, a Lei permitia a titulação parcial, desde que desocupada a área excedente. Nas áreas

¹⁴ A Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) também condiciona a dispensa de licitação para concessão de direito real de uso ou alienação à Lei nº 11.952/2009.

de até um módulo fiscal, a regularização seria gratuita, e nas áreas de até quatro módulos fiscais, a vistoria não seria necessária, exceto em casos específicos, a critério da Administração Pública (BRASIL, 2009). Essa dispensa, contudo, foi declarada inconstitucional pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4256.

O Programa, ainda, inovou em outros aspectos. Maurício Torres, Cândido Neto da Cunha e Natalia Ribas Guerrero (2017, p. 207-208) chamam atenção ao fato de que, com o Programa Terra Legal, se tornou possível a regularização de áreas em que a exploração direta não era realizada apenas com o próprio trabalho do ocupante e de sua família, mas sim com a participação de terceiros assalariados (art. 2º, II). Os autores ainda destacam que o Programa reduziu de dez para três anos a cláusula legal de proibição de venda da terra após a titulação (art. 15, parágrafos 4º e 5º). Essa previsão permitiu que o desmembramento de latifúndios para titulação em nome de “laranjas” para posterior reagrupamento da área ocorresse de forma ainda mais rápida.

Em 2014, quando o programa já deveria estar em fases de encerramento, ainda existiam 55 milhões de hectares de terras públicas em situação indefinida na Amazônia. Além disso, uma auditoria do Tribunal de Contas da União apontou diversas irregularidades no programa. Segundo o apurado, 11% dos beneficiários (887 deles) não atendiam aos requisitos do programa, e 37% apresentavam indícios de que não se enquadravam nas disposições (2931 beneficiários) (TCU, 2014, p. 01-02)

O TCU também apontou que os valores cobrados eram desproporcionalmente inferiores aos preços impostos para titulados com o mesmo perfil em outros programas e tabelas do INCRA, e que havia descumprimento das condições resolutivas, especialmente relativas à ocupação e exploração direta, cultivo efetivo ou não alienação da propriedade. Além disso, apontou a falhas de controle, como a ausência de medidas para impedir a inscrição no Programa por procurações e para inibir a emissão do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural quando não atingidos os requisitos (TCU, 2014, p. 01-02). Segundo Mauricio Torres, Juan Doblas e Daniela Fernandes Alarcon (2017, p. 30), cerca de 5,96% dos requerentes ocupavam cerca de 63% das terras públicas atingidas pelo programa, o que indica a regularização de enormes latifúndios no Norte do país.

Não obstante, em 2016, a MP nº 759 (convertida na Lei nº 13.465/2017), que alterou a Lei 11.952/09, passou a permitir a regularização de áreas de até 2500 hectares, e não mais de 1500 hectares como previsto originalmente no programa. A data para comprovação da ocupação com benefícios no pagamento também passou para 22 de julho de 2008, prazo que pode se estender até 2011 (em caso de descumprimento das condições, desde que com pagamento integral do preço estipulado pelo INCRA), aumentando-se ainda mais a possibilidade de regularização de áreas griladas (TORRES; CUNHA; GUERRERO, 2017, p. 208).

Na nova fase do Programa Terra Legal, criada pela MP nº 759, o conceito de “exploração direta” passou a permitir a exploração por meio de pessoa jurídica de cujo capital social o ocupante pretendente a regularização seja titular majoritário ou integral (BRASIL, 2017). Com isso, grande parte das terras públicas situadas nas proximidades das rodovias, inicialmente destinadas aos programas de reforma agrária e ilegalmente usurpadas ao longo dos anos, tornaram passíveis de serem regularizadas.

Após as alterações ocorridas nos governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, e na gestão de Michel Temer, a regularização fundiária na Amazônia ganhou novo capítulo com a Medida Provisória nº 910, de 2019. A “MP da Grilagem”, como ficou conhecida, estendeu novamente o prazo de ocupação para 05 de maio de 2014 (prazo que pode ser ainda maior no caso de pagamento integral¹⁵) além de unificar as normas para todo o território nacional, já que as leis anteriores, editadas em 2005, 2009 e 2017 restringiam-se a Amazônia legal (PRIZIBISCZKI, 2019).

A gratuidade da regularização, antes para imóveis de até um módulo fiscal, estendeu-se para imóveis de até 4 módulos fiscais. Além disso, a MP nº 910/19 também aumentou a extensão das áreas não vistoriáveis para 15 módulos fiscais (e não 4, como foi estipulado em 2017), conforme os requisitos do art. 13 da medida (BRASIL, 2019).

Após o término de sua vigência, a MP nº 910/19 perdeu validade. Entretanto, seu conteúdo permanece em discussão no Congresso por meio do Projeto de Lei nº 2633/2020, que tramita na Câmara dos Deputados, e do Projeto de Lei nº 510/2021, no Senado Federal. Dessa forma, ainda há possibilidade de que as alterações sejam restabelecidas.

Apesar disso, o Ministério Público Federal encaminhou Nota Técnica ao Congresso Nacional, no início de 2020, destacando o impacto que as Leis anteriormente mencionadas causaram na distribuição espacial da Amazônia Legal (MPF, 2020a):

Há, em todas essas providências legislativas, coisas comuns, especialmente: (i) iniciativa por medida provisória, sem que estejam presentes os seus requisitos constitucionais, notadamente a urgência, se considerado que o patrimônio público da União é objeto de controvérsia desde o surgimento da nossa República; (ii) estímulo à grilagem, principalmente porque a cada diploma legal se estende o prazo para a regularização, bem como os limites para considerar uma “posse legítima”: era 2004, passou para 2008, e agora é maio de 2014 (ou, nos casos de pagamento à vista, até dezembro de 2019); (iii) falta de instrumentos que garantam confiabilidade nos dados informados pelos pleiteantes; (iv) renúncia a um enorme estoque de terras, com preços inferiores ao de mercado; (v) ausência de verificação do impacto da regularização em políticas como a reforma agrária, demarcação e titulação de áreas indígenas e quilombolas, reconhecimento de direitos territoriais de outros povos e comunidades tradicionais e criação de unidades de conservação; (vi) aumento do desmatamento.

15 Essa disposição é auferível a partir da redação dada pela MP nº 910/19 ao artigo 38, parágrafo único, inciso I, da Lei 11.952/09.

Em abril de 2020, a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão complementou a Nota Técnica salientando os resultados evidenciados pelo Acórdão 727, de 1º de abril de 2020, do Tribunal de Contas da União, que analisou o Programa Terra Legal de 2009 a 2017. Entre as conclusões apontadas, destacam-se: a falta de providências para a recuperação de mais de 1 bilhão de áreas irregularmente ocupadas identificadas nos sistemas de informação do programa e de R\$2,4 bilhões em imóveis rurais do programa com irregularidades, cujos processos foram indeferidos; o prejuízo de mais de R\$12 milhões em títulos irregulares; o desmatamento de mais de 82 mil hectares em áreas do Programa após a Lei 11.952/2009 e o descumprimento das cláusulas resolutivas em 95% das áreas analisadas (MPF, 2020b).

Por fim, o capítulo da anistia à grilagem continua, ao menos até a data da finalização deste trabalho, com o lançamento do Programa Titula Brasil, criado pelo Decreto nº 10.592/20. O programa prevê acordos de cooperação técnica entre o INCRA e prefeituras municipais para vistoria de imóveis e coletas de informações para regularização fundiária, compartilhando os dados com o INCRA por meio de plataforma virtual. Para a Comissão Pastoral da Terra (2021) e o *Greenpeace* (2020) a medida favorece a grilagem, uma vez que os grileiros exercem forte influência sobre a política municipal, tornando mais fácil o sistema de fraudes. De toda forma, o que se verifica é um processo de ampliação da anistia à grilagem na Amazônia brasileira que tende, paulatinamente, a se ampliar para outras regiões do Brasil.

3 GRILAGEM, CRIMINALIDADE E VIOLÊNCIA NA AMAZÔNIA

Atualmente, o avanço da agricultura e da pecuária em direção à Amazônia, que começou com os programas de financiamento do governo militar, impactam diretamente na grilagem de terras públicas (NUNES, 2018, p. 293-294). Com o avanço tecnológico, a soja – produto antes centrado na região do cerrado – ocupa cada vez mais espaço no bioma amazônico. Em 2005/2006, a soja ocupava 1,14 milhão de hectares da região, já em 2018/2019, este número passou para 5 milhões de hectares, cerca de 13,9% do território nacional ocupado por esse plantio, conforme dados disponibilizados pela Moratória da Soja.

Além disso, a pecuária cresceu, entre 1990 e 2003, cerca de 140%, passando de 26,6 milhões de cabeças de gado para 64 milhões, um aumento anual de 6,9% (dez vezes mais do que o crescimento do rebanho no restante do país) (IMAZON, 2015). De acordo com os Resultados Preliminares do Censo Agropecuário de 2017, os estados da Região Norte são responsáveis por 20,7% do total de cabeças de gado levantados no Brasil, e deste contingente, 43% localizam-se no Pará (IBGE, 2017, p. 103).

Segundo um estudo publicado na revista *Science*, em julho de 2020, por doze pesquisadores brasileiros, 2% das propriedades rurais da Amazônia e do Cerrado são responsáveis por 62% do desmatamento nestes biomas. Os pesquisadores calculam que 20% das exportações de soja para a União Europeia são provenientes de áreas desmatadas ilegalmente, assim como 17% das exportações de carne (RAJÃO *et al.*, 2020).

A relação entre a pecuária e o desmatamento da floresta é ainda mais intensa. Segundo um estudo da ONG *Mercy For Animals* (2020), dos 25 municípios com maior área desmatada na Amazônia Legal em 2019, 10¹⁶ estão entre os 50 municípios com maior rebanho de bovinos no Brasil e concentram 9,8% do total da população de gado no território. Esses mesmos 10 municípios concentram 30% da área desmatada na Amazônia em 2019 e são responsáveis por 22,5% dos focos de queimadas na região.

De acordo com o INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Aeroespaciais (2014), 65% das áreas desmatadas na Amazônia eram ocupadas por pastos em 2014. A evidente relação entre pecuária e desmatamento foi demonstrada também pelo *Greenpeace* que, em 2009 divulgou um relatório evidenciando que grandes frigoríficos compravam gado de áreas desmatadas. Com isso, o Ministério Público Federal (MPF) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) passaram a firmar Termos de Ajustamento de Condutas com os principais frigoríficos da região para conter o desmatamento ilegal, assim como o trabalho escravo e a grilagem de terras (REPÓRTER BRASIL, 2021, p. 03).

Segundo os estudos de Maurício Torres, Juan Doblaz e Daniela Alarcon (2016, p. 75-76), a pecuária tem intensa relação com o desmatamento e com a grilagem de terras porque “o comprador de terras griladas e desmatadas, este sim, é o pecuarista”. Segundo os autores, que pesquisaram sobre o mercado de terras na região de Novo Progresso (PA), um dos dez municípios com maiores taxas de desmatamento e um dos maiores rebanhos do país, os compradores não pagam menos por terras sem documentação. Na verdade, terras embargadas não representam depreciação porque os compradores preferem territórios em que já houve a derrubada da mata virgem. Com isso, evidencia-se a impunidade.

Tais constatações podem ser identificadas também pelos sistemas de monitoramento do desmatamento na Amazônia. De acordo com os dados disponíveis no sistema Terra-Brasilis, que utiliza os dados do monitoramento efetuado pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite – PRODES, o valor estimado da taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal foi de 11.088 km², no período de 01 de agosto de 2019 a 31 de julho de 2020, o que representa um aumento de 9,5% em relação ao estipulado pelo PRODES em 2019, quando a taxa anual foi de 10.129 km². Além

16 São eles: Altamira (PA), São Félix do Xingu (PA), Porto Velho (RO), Novo Progresso (PA), Colniza (MT), Aripuanã (MT), Pacajá (PA), Nova Mamoré (RO), Nova Bandeirantes (MT) e Novo Repartimento (PA).

disso, a última vez que o sistema apurou o desmatamento na Amazônia Legal em taxas superiores a 10.000 km² foi em 2008 (INPE, 2020).

Segundo registros do sistema DETER, em Nota Técnica divulgada pelo IPAM – Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia, as áreas de florestas públicas não-destinadas e as áreas sem informação¹⁷ (que correspondem a 24% da distribuição fundiária da Amazônia) responderam por 38% do desmatamento registrado em 2019. Nos meses de janeiro a março, o desmatamento nesses locais foi de 30%. Em 2020, no mesmo período, a taxa subiu para 46%. Os focos de calor também se concentraram nas áreas que são foco da grilagem de terras: 30% dos incêndios de 2019 concentraram-se em áreas não-designadas e sem informações cadastrais. Nas propriedades privadas, que equivalem a 18% da área, ocorreram 31% dos incêndios (ALENCAR *et al.*, 2020, p. 07-08).

Essa dinâmica evidencia o esquema criminoso por trás da grilagem, uma vez que o desmatamento é efetuado por quem já tem anos de prática na ilegalidade. Em 2014, a Polícia Federal deflagrou a Operação Castanheira, que culminou com a prisão de alguns grandes responsáveis por crimes relacionados à invasão de terras públicas, danificação de Unidades de Conservação, desmatamento de florestas, falsificação de documentos, lavagem de dinheiro e trabalho para organização criminosa. Ezequiel Antônio Castanha, apontado como chefe no esquema, já foi autuado por mais de dez vezes pelo IBAMA (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2016, p. 77-78).

Na operação, restou evidente o processo marcado pela invasão das terras, desmatamento e utilização de “laranjas” para figurar como posseiros nos processos de regularização fundiária perante o INCRA. Assim, com a emissão da certidão de posse, iniciava-se o processo ilegal de vendas de terra e aprovação de projetos de manejo madeireiro para conferir ao esquema criminoso caráter de legalidade (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2016, p. 82-85).

A mídia também denuncia a atuação de organizações criminosas na Amazônia legal. Uma investigação coordenada pelo *The Intercept* Brasil e pelo De Olho nos Ruralistas analisou as autuações por crimes contra a flora aplicadas pelo IBAMA e verificou quem são os maiores multados nos últimos 25 anos. A reportagem aponta que a grilagem de terras faz com que o INCRA figure como o principal autuado, uma vez que o desmatamento que ocorre em terras públicas recai na responsabilidade do órgão que detém sua posse. Já o segundo maior autuado é a Agropecuária Santa Bárbara Xinguara, dona de mais de 500 mil hectares de terra onde se cria mais de 500 mil cabeças de gado (CASTILHO; FUHRMANN, 2020).

17 Para as florestas públicas não-destinadas, a fonte utilizada na Nota Técnica foi o Cadastro de Florestas Públicas, que se encontra abrigado no Serviço Florestal Brasileiro. O documento também incluiu as áreas sem informação cadastral, que podem representar tanto terras públicas como terras privadas, mas que não se encontram em nenhum cadastro formal.

O terceiro da lista é Antonio José Junqueira Vilela Filho, pecuarista conhecido das colunas sociais contra o qual há multas que somam valores superiores 332 milhões de reais. Em 2016, a Polícia Federal deflagrou a Operação Rios Voadores, que prendeu preventivamente o pecuarista como o chefe de organização criminosa responsável por desmatar mais de 300 km² e grilar terras em Altamira, no Pará. Além dele, sua irmã Ana Luiza Vilela Viacava e o cunhado Ricardo Caldeira Viacava também foram presos (TORRES; BRANFORD, 2017).

Além do desmatamento para formação de pastagens, o desmatamento para retirada de madeira também é uma realidade local. Há alguns anos, o *Greenpeace* denuncia a retirada de madeira da floresta e os esquemas de “esquentamento” das toras ilegais. Segundo a organização, a fraude ocorre facilmente porque os inventários florestais, exigência dos planos de manejo, são apenas declarados, não havendo fiscalização *in loco*. Isso permite que o volume de madeira de algumas árvores seja superestimado e outras árvores inexistentes sejam incluídas, o que permite “esquentar” a madeira ilegal, proveniente, em grande medida, de terras indígenas, unidades de conservação e terras públicas não destinadas. Para tanto, é frequente a falsificação dos documentos técnicos por engenheiros florestais corruptos. Com base nesses inventários, que devem indicar a origem da madeira, são emitidos os documentos de transporte que, em tese, atestam a legalidade da madeira ao consumidor final (GREENPEACE, 2018, p. 05-06).

Ademais, como se viu, após a retirada da floresta para a venda de madeira, a área desmatada valoriza-se substancialmente, tornando-a mais atrativa para os criadores de gado e outros empresários. Com isso, facilita-se também o processo de tornar a área aparentemente ocupada, garantindo a possibilidade de regularizá-la pelo Programa Terra Legal (TORRES; DOBLAS; ALARCON, 2017, p. 82).

Além de casos como esse, a grilagem de terras, o desmatamento e a pecuária têm íntima relação com o aumento da violência no campo. Segundo dados da Comissão Pastoral da Terra (2020), 44% dos casos de resgate do trabalho escravo no país, de 1995 a 2019, concentram-se na Amazônia. Durante o mesmo período, a pecuária foi responsável por 31% dos casos de trabalhadores resgatados. Somente nos estados do Amazonas e do Pará, em 2019 e 2020, 89 trabalhadores foram resgatados do trabalho análogo ao de escravo (SIT, 2021).

A Região Norte, ao todo, concentra 38,1% dos estabelecimentos incluídos da Lista Suja do Trabalho Escravo, de 2003 a 2019 (CPT, 2020). Segundo a ONG Repórter Brasil, em 2006, estimava-se que 60% dos estabelecimentos em que houve flagrante de trabalho escravo não possuem registro no INCRA (2006).

Os estados que compõem a maior parte do bioma amazônico concentram também os maiores índices de violência no campo, conforme aponta o Relatório da Comissão

Pastoral da Terra (2019):

A região Norte segue a trajetória anterior de concentrar a violência extrema, o assassinato: em 2019 foi responsável por 20 das 32 mortes, 62,5%. [...] Entre os estados mais violentos, todos localizam-se na região amazônica. O Pará, com 12 vítimas, 37,5% do total, lidera, seguido do Amazonas com 6, Maranhão com 4 e Mato Grosso com 3. No que concerne à distribuição dos assassinatos por eixos de conflitos, segundo a metodologia da CPT, as mortes se deram, em sua grande maioria, nos Conflitos por Terra – 28, 87,5%. As disputas por Água fizeram uma vítima e as trabalhistas três.

[...] Os ataques contra os povos e comunidades do campo são permanentes e a pressão contra famílias e lideranças são materializadas em ameaças de morte, utilizadas como estratégia do poder agrário para estancar a luta pela terra. Em 2019, houve 201 ocorrências desse tipo de violência, assim distribuídas regionalmente: Centro-Oeste – 18 (8,9%); Nordeste – 58 (28,8%); Norte – 116 (57,7%); Sudeste – 6 (3%); e Sul – 3 (1,5%).

Na divisão por unidade federativa, observamos uma vez mais a prevalência dos estados amazônicos, com absoluto destaque para o Pará (39 casos – 19,4%), seguido de: Acre (30 – 14,9%), Maranhão (29 – 14,4%), Amazonas (22 – 10,9%), Rondônia (18 – 8,9%) e 103 Mato Grosso (14 – 7%) [...] (CANUTO *et al.*, 2019, p. 103-104).

De acordo com os dados da CPT (2019), do total de famílias que sofreram invasão por grileiros, madeireiros e fazendeiros em 2019, 64% estão na Amazônia. Em 2021, o primeiro mês do ano já foi marcado pelo assassinato de Fernando do Santos Araújo, testemunha e sobrevivente do Massacre de Pau d'Arco¹⁸, ocorrido em 2017 (FRONTLINE DEFENDERS, 2021). Além disso, a Comissão Pastoral da Terra aponta que aproximadamente 40 casos de massacre no campo (para a CPT, quando mais de três pessoas são assassinadas) ocorreram na Região Norte.

Dessa forma, verifica-se que a grilagem na Amazônia decorre de um intrincado processo de exploração, favorecido pela falta de destinação das terras públicas, tendo em vista que há a permanente perspectiva de anistia à usurpação. Conforme a Nota Técnica divulgada pelo IPAM acerca do desmatamento, o combate à grilagem “passa também pela destinação das áreas públicas para a conservação e o uso sustentável dos recursos florestais, com respeito às populações tradicionais que ali vivem, e a consolidação e o apoio ao sistema de áreas protegidas” (IPAM, 2020, p. 09).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A grilagem de terras públicas na Amazônia é um processo de particularidades históricas. Durante a colonização da região, em virtude da densidade da mata nativa, da qualidade do solo e da distância da zona costeira (entre outros fatores), não se instalou

18 Segundo o site da Comissão Pastoral da Terra, “no dia 24 de maio de 2017, dez trabalhadores rurais sem terra (nove homens e uma mulher) foram mortos em uma ação da Polícia Militar (PM) e da Polícia Civil do estado do Pará, supostamente organizada para cumprir mandados de prisão contra ocupantes da Fazenda Santa Lúcia / Acampamento Nova Vida. A operação foi conduzida pela Delegacia de Conflitos Agrários (DECA), com apoio de contingente policial de Redenção, Conceição do Araguaia e Xinguara”.

na região latifúndios agroexportadores tal como ocorreu em outras regiões do país. A atividade econômica extrativista tornou-se comum, o que facilitou a descentralização dos imóveis e a dificuldade de controle sobre as áreas ocupadas.

A corrida pela apropriação de terras na região, após o ciclo econômico da borracha, deu-se com os programas de desenvolvimento instalados pelo governo militar. Com incentivos fiscais e a disponibilidade de terras, a grilagem torna-se ainda mais presente, sobretudo porque as terras públicas são vistas como “terras de ninguém” e, portanto, passíveis de apropriação.

Embora o país, desde a Lei de Terras de 1850, tenha como política consolidada anistiar às posses irregulares, esse processo tornou-se mais evidente a partir da edição da “MP do Bem”, Medida Provisória nº 252, de 2005. A medida previu que áreas de até 500 hectares poderiam ser concedidas com dispensa de licitação. Em 2008, esse valor é elevado para 1500 hectares pela MP nº 422/2008. Já em 2009, a MP nº 458 permitiu a regularização de áreas de até 15 módulos fiscais (de até 1500 hectares), sem licitação, dentro do Programa Terra Legal, valor elevado para 2500 hectares pela MP nº 759/2016.

Em linhas gerais, tais medidas “anistiam a grilagem de terras” porque transformam o que é ilícito (a apropriação de terras públicas) em irregularidade, de forma que é possível a convalidação. A expectativa de que áreas cada vez maiores possam ser regularizadas e a possibilidade de sempre desmembrar as propriedades em nomes de “laranjas” por meio de diversos esquemas de fraude tornam o processo ainda mais duradouro.

Em contrapartida, a grilagem ataca a floresta, uma vez que se vincula à expansão da fronteira agrícola, ao desmatamento para extração de madeira e para a criação de gado, além de outras atividades que se tornam frequentes na região. Tais circunstâncias também prejudicam as populações tradicionais, desalojadas das terras que poderiam obter – seja pelo reconhecimento de suas posses legítimas, seja pela destinação das áreas de forma efetiva para unidades de conservação, terras indígenas e assentamentos.

Por fim, evidencia-se que a grilagem também opera sobre a criminalidade e a violência. Não há, apenas, infrações ambientais, mas esquemas de falsidade ideológica, falsificação de documentos e corrupção, além de outros ilícitos. As organizações criminosas avançam também reprimindo violentamente pequenos camponeses que lutam pela terra, tornando a região palco de assassinatos e ameaças.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Ane *et al.* Nota Técnica. Amazônia em chamas: o fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020. **Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia**. [S. l.], abr. 2020. Disponível em: <https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NT3-Fogo-em-2019.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2021.

ÁRVORES imaginárias, destruição real. **Greenpeace**. [S. l.], 20 mar. 2018. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/publicacoes/arvores-imaginarias-destruicao-real/>. Acesso em 29 mar. 2021.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Agropecuário 2017**: resultados definitivos. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3elR-vdT>. Acesso em: 27 mar. 2021.

_____. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Nota Técnica – Estimativas do PRODES 2020**. Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal para 2020 é de 11.088 km². São José dos Campos, 24 de novembro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/326QGkt>. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850**. Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. **Lei nº 6.387, de 7 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o Processo Discriminatório de Terras Devolutas da União, e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6383.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009**. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11952.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. **Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019**. Altera a Lei nº 11.952, de 25 de junho de 2009, que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da administração pública, e a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: <https://bit.ly/3dek25E>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Ministério da Economia. Secretaria da Inspeção do Trabalho. **Painel de**

Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil. Base de dados. Disponível em: <https://sit.trabalho.gov.br/radar/>. Acesso em: 08. abr. 2021.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF, de 3 de fevereiro de 2020.** Tema: Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 (Regularização fundiária de ocupações incidente em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA). Inconstitucionalidades. Ref.: PA nº 1.00.000.002132/2020-72. Brasília, 03 de fevereiro de 2020. Disponível em: Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. **Nota Técnica nº 8/2020/PFDC/MPF, de 13 de abril de 2020.** Tema: Medida Provisória nº 910, de 10 de dezembro de 2019 (Regularização fundiária de ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União ou do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). Complemento à Nota Técnica nº 1/2020/PFDC/MPF. Ref.: Procedimento Administrativo nº 1.00.000.002132/2020-72. Brasília, 13 de abril de 2020. Disponível em: <https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2020/04/nota-tecnica-8-2020-regularizacao-fundiaria.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ocupação de terras públicas na região amazônica. **Diário da Câmara dos Deputados.** Brasília-DF, Ano LVI – Suplemento, AO n. 202, 28 dez. 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3u1Bwc6>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. **Auditoria de conformidade no Programa Terra Legal.** Ficha Síntese. Brasília, 25 mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/31uGjXe>. Acesso em: 26 mar. 2021.

CANUTO, Antonio *et al.* Conflitos por Terra em 2019, uma introdução. In: CANUTO, Antonio *et al.* (coord.). **Conflitos no Campo: Brasil 2019.** Goiânia: CPT Nacional, 2020, p. 100-104. *E-book*.

CASTILHO, Alceu Luís; FUHRMANN, Leonardo. Os desmatadores. Bilionários, políticos, paulistas, estrangeiros, reincidentes contumazes: aqui estão os 25 maiores destruidores da Amazônia. **The Intercept Brasil.** Em parceria com De Olho nos Ruralistas. [S. l.], 31 jan. 2020. Disponível em: <https://theintercept.com/2020/01/31/maiores-desmatadores-amazonia/>. Acesso em: 03 abr. 2021.

COMISSÃO PASTORAL DA TERRA. **Massacres no campo.** Dados disponíveis em: <https://www.cptnacional.org.br/mnc/index.php>. Acesso em: 08 abr. 2021.

_____. **Panorama Do Trabalho Escravo.** Bases de dados. Disponível em: <https://bit.ly/3kx8gz>. Acesso em: 01 abr. 2020.

ESCOBAR, Herton. Ciências. Desmatamento da Amazônia dispara de novo em 2020: dados de satélite revelam um aumento de 34% na taxa de derrubada da floresta nos últimos 12 meses. **Jornal da USP.** [S. l.], 07 ago. 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3g0Her2>. Acesso em: 27 mar. 2021.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder:** formação do patronato político brasileiro.

5ª ed. São Paulo: Globo, 2012. *E-book*.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

GADELHA, Regina Maria A. Fonseca. Conquista e ocupação da Amazônia: a fronteira Norte do Brasil. *Estud. av.*, São Paulo, v. 16, n. 45, p. 63-80, ago. 2002. Disponível em: <https://bit.ly/3cv1VsQ>. Acesso em: 26 mar. 2021.

GRANDE JÚNIOR, Cláudio. História de usucapião em terras devolutas: percepções oferecidas por uma obra jurídica de 1943. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, Curitiba, v. 62, n. 2, p. 285-294, ago. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/50820>. Acesso em: 29 mar. 2021.

GRILAGEM de terras e escravidão andam juntas na Amazônia. **Repórter Brasil**. [S. l.], 28 ago. 2006. Disponível em: <https://reporterbrasil.org.br/2006/08/grilagem-de-terras-e-escravidao-andam-juntas-na-amazonia/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. Fac-símile da 4ª ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990.

LOUREIRO, Violeta Refkalefsky; PINTO, Jax Nildo Aragão. A questão fundiária na Amazônia. *Estud. av.*, São Paulo, v. 19, n. 54, p. 77-98, ago. 2005. Disponível em: <https://bit.ly/3cwBnHF>. Acesso em: 27 mar. 2021.

MARTINS, José de Souza. Reforma agrária: o impossível diálogo sobre a História possível. **Tempo Social**, *Rev. Sociol. USP*. São Paulo, v. 11, n. 2, p. 97-128, out. 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3h1alYV>. Acesso em: 15 abr. 2020.

MERCY FOR ANIMALS. **Relação entre o desmatamento e a pecuária na floresta Amazônica brasileira**. Relatório. São Paulo, outubro de 2020. Disponível em: <https://bit.ly/323JKVc>. Acesso em: 08 abr. 2020.

MORATÓRIA DA SOJA. **Monitoramento por imagens de satélites dos plantios de soja em desconformidade com a moratória da soja – Safra 2018/19**. [S. l.], 2020. Disponível em: <https://abiove.org.br/relatorios/moratoria-da-soja-relatorio-12o-ano/>. Acesso em: 27 mar. 2021.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A ocupação econômica da Amazônia: um desmando estatizado?. **Revista Baru - Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, Goiânia, v. 4, n. 2, p. 283-307, fev. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3dbnAFE>. Acesso em: 29 mar. 2021.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. A questão da aquisição de terras por estrangeiros no Brasil - um retorno aos dossiês. **Agrária**. São Paulo, n. 12, p. 3-113, 27 jun. 2010. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/agraria/article/view/702>. Acesso em 14 abr. 2020.

_____. **BR-163, Cuiabá-Santarém: geopolítica, grilagem, violência e mundialização**. In: TORRES, Mauricio (org.). *Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da BR 163*. Brasília: CNPq, 2005, p. 67-184. *E-book*.

O QUE é a Amazônia Legal. Dicionário Ambiental. ((o))eco, Rio de Janeiro, nov. 2014. Disponível em: <https://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PECUÁRIA na Amazônia: tendências e implicações para a conservação ambiental. **Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia**. Belém, 25 nov. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3srnlwB>. Acesso em: 28 mar. 2021.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil**. 43ª ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

PRIETO, Gustavo Francisco Teixeira. A aliança entre terra e capital na Ditadura brasileira. **Mercator (Fortaleza)**, Fortaleza, v. 16, e16003, p. 01-14, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2V8ZOSZ>. Acesso em: 26 mar. 2021.

_____. Nacional por usurpação: a grilagem de terras como fundamento da formação territorial brasileira. In: OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, p. 131-178. *E-book*.

PRIZIBISCZKI, Cristiane. MP da regularização fundiária anistia grilagem de terras públicas até 2018. ((o))eco. [S. l.], 11 dez. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3fkL7GZ>. Acesso em: 27 mar. 2021.

RAJÃO, Raoni *et al.* The rotten apples of Brazil's agribusiness. **Science**, v. 369, n. 6501, p. 246-248, jul. 2020. Disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/369/6501/246.full>. Acesso em: 25 mar. 2021.

SOBREVIVENTE da Chacina de Pau D'arco é assassinado dentro de casa. [S. l.], 14 fev. 2021. **G1**. Fantástico. Disponível em: <https://glo.bo/3d8p9p0>. Acesso em: 08 abr. 2021.

TAVARES, Maria Goretti da Costa. A Amazônia brasileira: formação histórico-territorial e perspectivas para o século XXI. **GEOUSP Espaço e Tempo** (Online), [S. l.], v. 15, n. 2, p. 107-121, 2011. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/74209>. Acesso em: 9 abr. 2021.

TORRES, Mauricio; BRANDFORD, Sue. A máfia do desmatamento: a saga da família Vilela, os maiores pecuaristas e destruidores de florestas do Brasil. **The Intercept Brasil**. [S. l.], 22 mar. 2017. Disponível em: <https://theintercept.com/2017/03/22/a-saga-da-familia-vilela-os-maiores-pecuaristas-e-destruidores-de-florestas-do-brasil/>. Acesso em: 01 abr. 2021.

TORRES, Mauricio; CUNHA, Cândido Neto da; GUERRERO, Natalia Ribas. Ilegalidade em moto contínuo: o aporte legal para destinação de terras públicas e a grilagem na Amazônia. In: OLIVEIRA, Arioaldo Umbelino (org.). **A grilagem de terras na formação territorial brasileira**. São Paulo: FFLCH/USP, 2020, p. 202-224. *E-book*.

TORRES, Mauricio; DOBLAS, Juan; ALARCON, Daniela Fernandes. “Dono é quem desmata”: conexões entre grilagem e desmatamento no sudoeste paraense. São Paulo: Urutu-branco; Altamira: Instituto Agrônômico da Amazônia, 2017. *E-book*.

TORRES, Mauricio. Fronteira, um eco sem fim: considerações sobre a ausência do Estado e exclusão social nos municípios paraenses do eixo da BR-163. In: TORRES, Mauricio (org.). **Amazônia revelada**: os descaminhos ao longo da BR 163. Brasília: CNPq, 2005, p. 271-320. *E-book*.

Publicação elaborada pela editora do
Centro de Pesquisa e Extensão em Direito Socioambiental (CEPEDIS)
Curitiba - Paraná - Brasil
www.direitosocioambiental.org

Capa, editoração, diagramação e projeto gráfico
Manuel Caleiro

Foto de capa
www.shutterstock.com
id: 1810394527

Os textos conferem com os originais, sob responsabilidade dos/as autores/as
Observado o padrão ortográfico, sistema de citações e referências originais

Formato 17x24cm
Garamond Premier Pro
Impressão descentralizada, sob demanda
Recomenda-se papel Pólen 90g/m2 (miolo)